

Accueil des enfants étrangers : la Belgique est condamnée !

**Analyse
Décembre 2013**

Le 23 octobre 2012, le Comité des droits sociaux (CDS) du Conseil de l'Europe a condamné la Belgique en estimant que la carence importante et persistante en matière d'accueil des enfants étrangers en Belgique constitue une violation du droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux, du droit à la protection de la santé et du droit à une protection sociale, juridique et économique garantis par la Charte sociale européenne (CSE).

Cette décision, rendue publique le 21 mars 2013, fait suite à la réclamation collective déposée par DEI contre la Belgique le 27 juin 2011, qui dénonce la situation de non-accueil en Belgique des enfants étrangers non accompagnés et des enfants étrangers accompagnés en séjour irrégulier.

Défense des enfants Belgique, le Service droit des jeunes, la Plate-forme Mineurs en exil et la CODE attendent de l'Etat belge qu'il mette en œuvre la décision du Comité européen des droits sociaux en adoptant une solution structurelle en matière d'accueil.

Cette analyse de la CODE vise à rappeler le contexte de cette décision, sa portée et ses effets. Mais il convient de commencer par rappeler ce qu'est la Charte sociale européenne et le Comité des droits sociaux.

La charte sociale européenne

La Charte sociale européenne est une convention du Conseil de l'Europe qui date de 1961¹. Même si elle est moins connue que la Convention européenne des droits de l'homme, elle la complète en garantissant les droits économiques, sociaux et culturels. La Charte a été modifiée en 1996 : la version révisée contient dans un seul texte toutes les modifications de la Charte sociale comme le droit au travail, le droit à la grève, le droit à une assurance sociale, la protection des mères et de leurs enfants, le droit à la protection de la santé, le droit à une assistance sociale et médicale, le droit pour les personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie en communauté. De plus, elle accorde des garanties supplémentaires, comme le droit à la protection contre les harcèlements sexuels sur le lieu de travail, le droit à des cours d'école primaire et secondaire

¹ Voyez <http://conventions.coe.int>

gratuits, le droit à un logement ainsi que le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. C'est donc un texte très complet qui aborde de nombreux droits. La Charte sociale révisée a été ratifiée par 33 des 54 Etats qui composent le Conseil de l'Europe et 12 l'ont signée, premier pas avant la ratification.

Contrairement à la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats ne sont pas obligés de ratifier la Charte sociale en bloc ; ils doivent reconnaître au moins 10 des 19 articles, dont au moins 5 des 7 considérés comme les plus importants (le droit au travail, le droit syndical, le droit de négociation collective, le droit à une sécurité sociale, le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, et le droit des travailleurs migrants et de leur famille à la protection et à l'assistance). La Belgique n'a, par exemple, pas ratifié l'article 31 qui garantit le droit au logement, ce qui aura une importance dans le cas qui nous occupe.

Un mécanisme de contrôle de sa mise en œuvre

Tout traité international prévoit un mécanisme de contrôle de son application². Ici, contrairement à la Cour européenne des droits de l'Homme, qui est une juridiction qui connaît des recours individuels, la Charte n'a pas créé une juridiction en tant que telle. Elle a mis en place un Comité des droits sociaux composé de 9 experts indépendants, chargé d'analyser des rapports périodiques élaborés par les Etats parties et de contrôler la compatibilité de leur politique sociale avec la Charte. Le Comité adopte des conclusions finales qui sont transmises au Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui invite alors les Etats à accorder leur droit national et leurs pratiques avec la Charte sociale européenne. Ces conclusions finales sont non-contraignantes.

Il faut reconnaître que l'effectivité de ce mécanisme est limitée. C'est pourquoi, en 1995, un protocole additionnel à la Charte³ a créé un second mécanisme s'ajoutant au premier : un système de réclamations collectives.

Un certain nombre d'instances peuvent saisir le Comité des droits sociaux pour se plaindre du non-respect, par un Etat, de certaines dispositions de la Charte que l'Etat a ratifiées. Cette procédure a un caractère quasi-juridictionnel qui a véritablement redynamisé la fonction de contrôle du Comité européen des droits sociaux et contribué à mieux faire connaître son travail d'interprétation de la Charte.

La réclamation est examinée par le Comité qui, si les conditions de forme sont remplies, décide d'abord de sa recevabilité. Ensuite, après une procédure écrite avec un échange de mémoires, le Comité se prononce sur le bien-fondé de la réclamation. Il revient également au Comité des Ministres d'assurer le suivi de cette décision en adoptant une résolution et en

² En ce qui concerne les mécanismes de contrôle des Nations Unies, voyez l'analyse de la CODE : « Tour d'horizon des mécanismes de contrôle dont disposent les Comités des Nations Unies actifs en matière de droits de l'enfant », Novembre 2011, disponible dans le rubrique Publications de <http://www.lacode.be>

³ Voyez <http://conventions.coe.int>

recommandant éventuellement à l'Etat de prendre des mesures spécifiques pour mettre la situation en conformité avec la Charte.

Qui peut introduire une réclamation collective ?

C'est principalement les syndicats et les organisations non gouvernementales (ONG) dotées du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe qui ont demandé leur inscription sur une liste établie par le Comité gouvernemental qui peuvent introduire une réclamation collective. Si l'Etat l'a accepté, des ONG nationales peuvent aussi agir, mais ce n'est pas le cas de la Belgique.

Dans le cas qui nous occupe, c'est l'ONG Défense des enfants International⁴, inscrite sur cette liste, représentée dans cette procédure par sa section belge⁵, qui a saisi le Comité des droits sociaux avec l'appui du Service droit des jeunes de Bruxelles (SDJ)⁶, un « service d'aide en milieu ouvert » (AMO) et la Plate-forme Mineurs en exil⁷, coordonnée par le SDJ.

Quels sont les intérêts de cette procédure particulière ?

Le premier intérêt c'est que, contrairement à la procédure devant la Cour européenne des droits de l'Homme qui exige que l'on épuise préalablement les voies de recours internes, on peut aller directement déposer une réclamation auprès du Comité des droits sociaux, sans avoir suivi de procédure au niveau interne. Il se passe donc beaucoup moins de temps entre la violation dénoncée et le résultat de l'action.

Il ne faut pas un plaignant en particulier mais c'est une situation globale qui est l'objet de la plainte. Dans le cas présent, DEI a critiqué le non-respect du droit à la protection des enfants étrangers en Belgique, de manière générale, sans viser un enfant en particulier.

Il faut bien sûr citer les dispositions de la Charte dont la violation est alléguée et préciser l'objet de la réclamation, c'est-à-dire le ou les points sur lesquels l'Etat mis en cause n'aurait pas respecté la Charte, ainsi que les arguments pertinents, documents à l'appui.

Y a-t-il des précédents ?

La première décision du Comité des droits sociaux suite à une réclamation collective a été adoptée en 1998, ce n'est donc pas si vieux et il y a aujourd'hui précisément cent réclamations qui ont été introduites et 80 qui ont fait l'objet d'une décision sur le bien-fondé. C'est évidemment incomparable par rapport aux requêtes et arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme (qui a déjà connu plusieurs dizaines de milliers de recours). On ne peut dès lors pas dire que le Comité des droits sociaux croule sous les

⁴ Pour plus d'informations, voyez <http://www.defenceforchildren.org>

⁵ Pour plus d'informations, voyez <http://www.defensedesenfants.be>

⁶ Pour plus d'informations, voyez <http://www.sdj.be>

⁷ Pour plus d'informations, voyez <http://www.mineursenexil.be>

réclamations collectives, même si celles-ci se sont multipliées ces derniers temps (elles sont au nombre d'une dizaine par an).

Constatons cependant qu'il y a très peu de réclamations qui portent directement sur les droits de l'enfant qui sont pourtant explicitement visés par plusieurs dispositions de la Charte et qui bénéficient de tous les droits garantis par cette Charte. Il n'y a eu, jusqu'à présent que 8 réclamations contre la Belgique dont deux concernant les enfants : la première introduite en 2003 par l'Organisation mondiale contre la torture (OMCT) parce que la Belgique ne protège pas suffisamment les enfants contre les châtiments corporels, notamment dans la famille. Notons sur ce point que la situation n'a pas évolué depuis lors, malgré une condamnation à l'issue de cette procédure, ce qui vaut à la Belgique de devoir de nouveau s'expliquer devant le Comité des droits sociaux à la demande de « l'Association pour la protection des enfants » basée en Angleterre⁸.

La seconde affaire qui concerne explicitement les enfants est celle qui nous occupe concernant l'accueil des enfants migrants.

Par ailleurs, les autres affaires concernant la Belgique touchent notamment aux gens du voyage ou la situation des personnes handicapées adultes.

On peut également pointer une réclamation déposée par Défense des enfants International représentée par sa section aux Pays-Bas qui concernait la législation néerlandaise qui privait les enfants en situation irrégulière aux Pays-Bas du droit au logement⁹ et par conséquent d'une série d'autres droits comme le droit à la santé, à l'assistance sociale et médicale, à une protection sociale, juridique et économique et à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Quelle était la situation dénoncée par les plaignants dans cette dernière affaire belge ?

DEI-Belgique et ses partenaires ont déposé une réclamation collective en juin 2011, après avoir constaté que depuis de très nombreux mois les enfants étrangers, accompagnés ou non, qui sont en séjour irrégulier ou demandeurs d'asile, étaient exclus de l'aide sociale en Belgique et en particulier d'un accueil adéquat, ce dernier comprenant non seulement l'hébergement mais également les repas, la scolarisation des enfants, l'habillement, l'accompagnement médical, social, psychologique ainsi que l'accès à l'aide juridique, à une allocation journalière et à une formation.

En effet, souvenons-nous, qu'à cette époque, sous prétexte de « *crise de l'accueil* », FEDASIL refusait d'accueillir des enfants non accompagnés ou des familles avec enfants en les envoyant au mieux dans un « hôtel » (qui n'avait d'hôtel que le nom), ou pire, dans la rue.

⁸ Voir le site de la campagne « End all corporal punishment of children » : <http://www.endcorporalpunishment.org/> ainsi que le site de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe avec la liste des plaintes collectives et leur suivi :

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/complaints_fr.asp

⁹ Voir : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC47Merits_fr.pdf

Cette situation avait atteint des proportions insoutenables puisqu'à l'époque de l'introduction de la réclamation, mille bénéficiaires de l'accueil, qu'ils soient demandeurs d'asile (en famille ou isolés), familles avec enfants mineurs en séjour irrégulier ou enfants étrangers non accompagnés, séjournaient dans des hôtels en attente de place dans les centres d'accueil et ce, sans aucun accompagnement. Environ un millier d'autres personnes n'avaient pas reçu de solution d'accueil de l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile (FEDASIL) et étaient simplement laissées à la rue. Parmi eux, deux à trois cent enfants, des « *mineurs étrangers non accompagnés* ». Or ces derniers devraient bénéficier en priorité d'un logement en centre d'accueil. De plus, le droit à l'aide sociale (sous forme d'un logement en centre d'accueil) est évidemment une condition nécessaire à l'exercice de divers autres droits protégés par la Charte, tel que le droit à la santé.

Ces centaines d'enfants et de familles étaient donc priés de se débrouiller pour trouver un abri ; un grand nombre se sont réfugiés dans des gares bruxelloises, dans des parcs ou se créant des abris de fortune, là où ils trouvaient un espace à l'abri du vent et de la pluie.

Cette situation, que l'on peut aisément qualifier de traitement inhumain et dégradant, a perduré pendant plusieurs années, avec une intensité variable, maintenant toutes ces familles dans des situations littéralement indignes.

Dans sa réclamation, DEI-Belgique et ses partenaires ont invoqué plusieurs dispositions de la Charte, qui accordent aux enfants, adolescents et familles le droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux et à une protection sociale, juridique et économique, le droit à la santé, à l'assistance sociale et médicale et le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale en lien avec l'interdiction de la discrimination (art. 11, 13, 16, 17 et 30 ainsi que E).

Quelles sont les dispositions de la Charte sociale qui, selon le Comité, n'étaient pas pleinement respectées ?

Soulignons que DEI-Belgique et ses partenaires ont obtenu gain de cause sur pratiquement tous les points qui ont été invoqués. Le Comité a reconnu que la carence importante et persistante en matière d'accueil de ces enfants constitue une violation du droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux, du droit à la protection de la santé et du droit à une protection sociale, juridique et économique.

Sur le droit à une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux (art. 7, §10), le Comité souligne que « *l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil en Belgique à prendre en charge une grande partie des mineurs en séjour irrégulier (accompagnés ou non) a pour effet d'exposer les enfants et adolescents en question à des risques physiques et moraux très sérieux, qui découlent de l'absence de foyers d'accueil et de la vie dans la rue, et qui peuvent même consister dans la traite, l'exploitation de la mendicité ou l'exploitation sexuelle* ». Déplorant le manque de dispositifs d'accueil, le Comité constate que le Gouvernement n'a

pas pris toutes les mesures nécessaires pour assurer à ces mineurs une protection spéciale contre les dangers physiques et moraux.

Sur le droit à la protection de la santé (art. 11, § 1 et 3) le Comité note que le manque de dispositifs d'accueil conduit un certain nombre des mineurs en question à vivre dans la rue, ce qui a pour effet de rendre problématique l'accès au système de santé et d'exposer ceux-ci à des risques accrus pour leur santé et leur intégrité physique. Le Comité précise *«qu'assurer des logements et des foyers d'accueil aux mineurs étrangers est une mesure minimale indispensable pour essayer d'éliminer des causes d'une santé déficiente (y compris les maladies épidémiques, endémiques ou autres)»*, or l'Etat belge manque à cette obligation minimale.

Sur le droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique (art. 17 qui vise particulièrement le droit des enfants et adolescents de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales¹⁰), le Comité considère que le Gouvernement belge n'a pas pris des mesures suffisantes pour assurer aux mineurs en question les soins et l'assistance dont ils ont besoin, exposant ainsi un nombre important d'enfants et d'adolescents à de graves risques pour leur vie et leur santé.

Il a en particulier souligné le fait que, depuis 2009, aucun logement en centre d'accueil n'ait été garanti aux mineurs étrangers accompagnés en séjour irrégulier et qu'au moins 461 mineurs étrangers non accompagnés n'ont pas été accueillis en 2011, sans compter les problèmes posés par l'accueil inapproprié dans les hôtels (chambres surpeuplées, manque d'hygiène, insalubrité, défaillance au niveau de la sécurité, absence d'accompagnement psycho-social, etc.).

En quoi cette décision est-elle remarquable ?

Cette décision est remarquable sur plusieurs points.

Premièrement, le Comité des droits sociaux étend le bénéfice de certains droits consacrés par la Charte **à des personnes non-ressortissantes des Etats parties à la Charte**. Le Comité reconnaît en effet que le fait *«de ne pas considérer les Etats parties comme tenus à respecter ces obligations à l'égard des mineurs étrangers en séjour irrégulier signifierait, par voie de conséquence, ne pas garantir leurs droits fondamentaux et exposer les enfants et adolescents en question à des préjudices sérieux pour leurs droits à la vie, à la santé et à l'intégrité psychophysique, et à la préservation de la dignité humaine»*. C'est très clairement une évolution de la jurisprudence du Comité des droits sociaux qui poursuit dans la voie qu'il avait initiée dans l'affaire Défense des enfants International c./ Pays-Bas.

¹⁰ Ce qui comprend les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont l'enseignement primaire et secondaire gratuits, la protection contre la négligence, la violence ou l'exploitation et une aide spéciale de l'Etat vis-à-vis de l'enfant ou de l'adolescent temporairement ou définitivement privé de son soutien familial.

Deuxièmement, le Comité rappelle que les enfants et les adolescents **ont droit à une protection appropriée** et que le fait de ne pas bénéficier d'un accueil constitue une violation de ce droit.

Troisièmement, le Comité considère que l'incapacité persistante des dispositifs d'accueil en Belgique à prendre en charge une grande partie des mineurs en séjour irrégulier a pour effet d'exposer les enfants et adolescents à des **risques physiques et moraux très sérieux**, qui découlent de l'absence de foyers d'accueil et de la vie dans la rue et qui peut même consister dans la traite, l'exploitation, la mendicité ou l'exploitation sexuelle. Il estime que le Gouvernement belge n'a pas pris les mesures nécessaires à assurer à ces enfants la protection spéciale à laquelle ils ont droit et leurs droits fondamentaux à la vie, l'intégrité psychophysique et la dignité humaine. En ce sens, il considère que la Belgique n'a pas rempli les obligations positives qui lui incombent de tout faire pour protéger ces enfants.

Pourquoi a-t-il fallu tant de temps pour que cette décision soit rendue publique ?

Cette décision qui date du 23 octobre 2012¹¹ n'est devenue publique que le 21 mars 2013 comme le veut la procédure devant le Comité des droits sociaux. Ce délai vise à permettre à la Belgique de se conformer au Rapport et à améliorer la situation dénoncée. Il devait aussi permettre au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe d'adopter une résolution concernant la Belgique. Malheureusement, ça n'a pas été le cas, la décision a été rendue publique, sans que cette résolution ne soit adoptée.

Depuis lors, le Comité des Ministres a adopté une telle résolution le 11 juin 2013¹² dans laquelle l'Etat belge reconnaît les manquements qui se sont produits et affirme avoir mis en place diverses mesures pour pallier ce problème.

Quel est l'effet de cette décision ?

Il est essentiel que l'Etat belge mette en place une solution structurelle au problème de l'accueil des enfants étrangers. Le plan hiver 2012/13 ne constituait à cet égard qu'une solution temporaire bricolée d'urgence et non une solution pérenne garantissant à tous les enfants étrangers un respect des droits protégés par la Charte sociale.

En cas d'arrivée importante de migrants, rien n'indique que la Belgique soit en mesure de remplir toutes les obligations pointées par le Comité des droits sociaux et d'organiser un accueil inconditionnel adapté aux enfants. La décision du Comité européen des droits

¹¹ Le rapport complet, ainsi que toutes les pièces de la procédure (ceci est aussi remarquable et diffère de la procédure devant la Cour européenne des droits de l'Homme) peuvent être consultés dans son entièreté sur le site du Comité des droits sociaux :

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/Complaints_fr.asp (n° 69/2011)

¹² Résolution CM/ResChS(2013)11 ; Défense des enfants international (DEI) contre Belgique, Réclamation n° 69/2011 ;

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResChS\(2013\)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/ResChS(2013)11&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

sociaux vient donc confirmer une problématique bien connue mais souvent « oubliée » des autorités belges qui, comme on le sait, ont tendance à se rejeter la responsabilité, d'un niveau de pouvoir à l'autre (Fédéral et Communautés). Et c'est là qu'on attend la conclusion d'un protocole d'accord, annoncé depuis de nombreuses années, entre le Fédéral et les Communautés. Il est inadmissible de faire peser cette querelle politique sur les enfants, qui se voient alors « ballotés » d'un côté à l'autre sans bénéficier de la protection à laquelle ils ont incontestablement droit. C'est ce que le Comité des droits sociaux rappelle on ne peut plus clairement.

A l'avenir, on peut espérer que FEDASIL applique la loi « accueil » et offre un accueil aux enfants qui y ont droit.

Notons que si cette décision n'a pas d'effet direct automatique mais oblige plutôt l'Etat à adapter sa législation et ses pratiques, il nous semble clair qu'en cas d'action en justice, le tribunal saisi devra se référer à la décision du Comité des droits sociaux, pourvu qu'il en ait connaissance et que les plaideurs l'invoquent.

Conclusion

La procédure de réclamation collective devant le Conseil des droits sociaux est incontestablement intéressante : même si elle ne va pas changer les pratiques du jour au lendemain, combinée à d'autres actions, interpellations et dénonciations, elle participe à la recherche d'une solution. L'exemple de l'accueil des enfants migrants le montre bien : l'action devant le Comité des droits sociaux, combinée à diverses autres actions qui ont été réalisées par différents acteurs actifs dans la défense des enfants migrants, aura maintenu une pression sur le Gouvernement qui ne pouvait pas les ignorer et aura été contraint de chercher des solutions.

A cet égard, le Comité des droits sociaux et la plainte collective méritent d'être mieux connus et certainement plus utilisés, et pas seulement concernant les enfants migrants, bien entendu. De nombreuses associations disposent de ce droit d'action. Elles peuvent dès lors être sollicitées pour porter la plainte en fonction de leur objet social, pour instruire le dossier et soutenir diverses actions.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) en collaboration avec Benoît Van Keirsbilck, Président de DEI International et Directeur de DEI Belgique et représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, l'Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le BICE (Bureau International Catholique de l'Enfance) Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, les Services Droits des Jeunes, Plan Belgique, ainsi que UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un Rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies.

*Rue Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles - www.lacode.be – info@lacode.be
Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles*