

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2012-2013

2 JUILLET 2013

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

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DE L'INTÉRIEUR ET
DES AFFAIRES ADMINISTRATIVES
PAR
M. DEPREZ

I. INTRODUCTION

La proposition de résolution qui fait l'objet du présent rapport a été déposée au Sénat le 26 octobre 2012 par Mme Pehlivan et consorts.

BELGISCHE SENAAT

ZITTING 2012-2013

2 JULI 2013

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

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE BINNENLANDSE ZAKEN EN VOOR DE
ADMINISTRATIEVE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER DEPREZ

I. INLEIDING

Het voorstel van resolutie waarover verslag wordt uitgebracht werd in de Senaat ingediend op 26 oktober 2012 door mevrouw Pehlivan c.s.

Composition de la commission :/ Samenstelling van de commissie :

Président/Voorzitter : Philippe Moureaux.

Membres/Leden :

N-VA	Huub Broers, Bart De Nijn, Inge Faes, Wilfried Vandaele.
PS	Willy Demeyer, Caroline Désir, Philippe Moureaux.
MR	Alain Courtois, Gérard Deprez.
CD&V	Dirk Claes, Johan Verstreken.
sp.a	Dalila Douifi, Fatma Pehlivan.
Open Vld	Guido De Padt.
Vlaams Belang	Yves Buysse.
Écolo	Cécile Thibaut.
cdH	Vanessa Matz.

Suppléants/Plaatsvervangers :

Frank Boogaerts, Patrick De Groote, Lieve Maes, Elke Sleurs, Sabine Vermeulen.
Philippe Mahoux, Fatiha Saïdi, Louis Siquet, Fabienne Winckel. Armand De Decker, Christine Defraigne, Richard Miller.
Wouter Beke, Sabine de Bethune, Els Van Hoof.
Bert Anciaux, Leona Detiège, Ludo Sannen.
Martine Taelman, Yoeri Vastersavends.
Filip Dewinter, Bart Laeremans.
Benoit Hellings, Zakia Khattabi.
Francis Delpérée, André du Bus de Warnaffe.

Voir:

Documents du Sénat :

5-1828 - 2012/2013 :

N° 1 : Proposition de résolution de Mme Pehlivan et consorts.

N° 2 : Amendements.

Zie:

Stukken van de Senaat :

5-1828 - 2012/2013 :

Nr. 1 : Voorstel van resolutie van mevrouw Pehlivan c.s.

Nr. 2 : Amendementen.

La commission l'a examinée les 28 mai, 4 juin et 2 juillet 2013.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE MME PEHLIVAN

Mme Pehlivan débute son exposé en appelant le Sénat à rester attentif à la problématique des mineurs non accompagnés.

A. Introduction

De plus en plus d'enfants quittent leur pays d'origine. Ils arrivent en Belgique pour fuir la guerre, la famine, victimes du trafic d'êtres humains ou contraints par d'autres circonstances. Obligés de se débrouiller sans la protection d'un parent ou d'un tuteur, ils sont particulièrement 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 la mise en place 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.

En 2011, 3 209 mineurs étrangers non accompagnés ont été signalés. Cette même année, l'Office des étrangers a reçu 1 483 demandes d'asile, pour 896 seulement en 2010. Fin 2011, les mineurs étrangers non accompagnés accueillis par Fedasil et ses partenaires en cours d'année étaient au nombre de 1 281 (+64 % par rapport au nombre enregistré à la fin 2010). 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 du mois de décembre 2011. 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

Het werd door de commissie besproken op 28 mei, 4 juni en 2 juli 2013.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING VAN MEVROUW PEHLIVAN

Mevrouw Pehlivan begint haar uiteenzetting met een oproep aan de Senaat om blijvende aandacht op te brengen voor het probleem van de niet-begeleide minderjarigen.

A. 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.

In 2011 werden er 3 209 signalementen van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen genoteerd. In 2011 ontving de dienst Vreemdelingenzaken 1 483 asielaanvragen, ten opzichte van nog 896 in 2010. Eind 2011 vingen Fedasil en zijn partners zo'n 1 281 niet-begeleide buitenlandse minderjarigen op (+64 % ten opzichte van eind 2010). 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. 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.

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, 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.

B. Législation et compétence

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 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.

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 et la résolution du Conseil de l'Union européenne du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers. 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.

En Belgique, les compétences relatives aux mineurs non accompagnés sont réparties entre le niveau fédéral et les communautés.

Berichten uit het middenveld spreken van tientallen niet-begeleide minderjarigen die in Brussel op straat of in kraakpanden leven. 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 elkaar. 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 gesigneerd worden door de politie of zich nooit aanmelden bij de dienst Vreemdelingenzaken of de dienst Voogdij.

B. Wetgeving en bevoegdheid

Niet-begeleide minderjarigen die in België aankomen, 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 asielzoekers 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.

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 en de resolutie van de Raad van de Europese Unie van 26 juni 1997 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.

De bevoegdheid inzake de opvang van niet-begeleide minderjarigen is in België verdeeld tussen het federaal niveau en de gemeenschappen.

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.

L'accueil de 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 éducationnelle 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.

C. 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.

Prise en charge en trois phases et suivant le statut

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 son identification, à son 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

Als een niet-begeleide minderjarige vreemdeling asiel aanvraagt, blijft het federale niveau bevoegd voor de opvang. De betrokkenen wordt naar een van de zogenaamde gemeenschappelijke « open centra » of naar lokale opvanginitiatieven van Fedasil of een van zijn partners overgebracht.

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.

C. 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.

Opvang in drie fasen en afhankelijk van statuut

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

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.

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.

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 séjournier 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 crant constraint Fedasil à héberger des mineurs dans des lieux de transit ou des hôtels.

naargelang de betrokken al dan niet asiel heeft aangevraagd:

— als de niet-begeleide minderjarige vreemdeling asiel heeft aangevraagd, wordt hij binnen twee weken opgevangen door Fedasil (wanneer de asielaanvraag wordt geweigerd, kan de betrokken 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 betrokken heeft een zekere maturiteit, dan kan hij doorstromen 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.

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

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 nippend plaatsgebrek dwingt Fedasil om minderjarigen op te vangen in transitplaatsen of hotels.

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 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.

La proposition de résolution à l'examen vise à demander au gouvernement de remédier d'urgence aux problèmes en matière d'accueil des mineurs étrangers non accompagnés (MENA).

Concrètement, il est demandé 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;

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 conclure 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.

4. d'améliorer l'encadrement et l'assistance;

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;

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 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.

Met het voorstel van resolutie wordt aan de regering gevraagd om dringend de knelpunten weg te werken inzake de opvang van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV).

Concreet wordt aan de regering gevraagd :

1. extra opvangcapaciteit te creëren zodat niet-begeleide minderjarigen niet meer op straat terecht komen, op hotel of in andere onaangepaste omgevingen worden opgevangen;

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*) af te sluiten. 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;

4. de begeleiding en de hulpverlening te verbeteren;

5. een regeling uit te werken zodat ook niet-begeleide Europese minderjarigen specifieke bescherming genieten en een voogd toegewezen krijgen;

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.

III. DISCUSSION GÉNÉRALE

M. Deprez approuve sans réserve l'objectif de la résolution. Il estime que le libellé doit être adapté à l'évolution de la situation sur le terrain. En ce qui concerne le premier point, par exemple, il a appris que, compte tenu de la décision prise dans le deuxième semestre de 2012, de réserver aux mineurs non accompagnés (MENA) 1 300 places dans les centres de Fedasil, il n'y aurait plus de MENA dans des structures d'accueil non-adaptées ou dans les rues.

En ce qui concerne le principe de non-discrimination (le point 2 de la résolution), il a appris que ce problème serait résolu depuis le 1^{er} avril de cette année : tous les MENA bénéficient du même traitement vu leur situation de vulnérabilité.

L'amélioration de l'encadrement des MENA (le point 3 de la résolution) se heurte surtout à des réticences des communautés et des régions.

Avant de poursuivre l'examen de la résolution, M. Deprez propose dès lors d'entendre le secrétaire d'État, Mme De Block, afin de préciser le libellé des recommandations.

MM. Moureaux et Claes pensent que l'on pourrait adapter le point 1, par exemple en insistant sur le fait qu'à l'avenir aussi, le gouvernement devra veiller à ce que la capacité d'accueil soit suffisante.

M. Claes estime qu'il faut également accorder toute l'attention nécessaire au rôle des communautés dans cette problématique. Elles sont en effet compétentes pour les MENA qui n'ont pas introduit de demande d'asile et qui se trouvent dans une situation d'accueil problématique. Le secrétaire d'État peut en tout cas fournir davantage d'informations à ce sujet à la commission. L'intervenant demande toutefois s'il ne serait pas possible d'inviter éventuellement des parlementaires des communautés à une réunion de commission afin de pouvoir élargir le débat. L'intervenant attend en tout cas avec intérêt des informations sur l'état d'avancement de l'accord de coopération entre les institutions fédérales et les communautés.

M. Moureaux demande que l'on soit extrêmement prudent par rapport aux communautés. Nous sommes

6. een uniform en centraal registratiesysteem van niet-begeleide minderjarigen uit te bouwen. Dit leidt tot een betere informatiedoorstroming, een efficiënter en minder tijdrovend databaseer en bijgevolg ook tot een juister beeld van de verblijfplaats, de leeftijd en de procedure van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen.

III. ALGEMENE BESPREKING

De heer Deprez staat helemaal achter de doelstelling van de resolutie. Spreker meent dat het opschrift moet worden aangepast aan de evolutie van de werkelijke situatie. Wat het eerste punt betreft bijvoorbeeld, heeft spreker vernomen dat, gelet op de beslissing die werd genomen in het tweede semester van 2012 om in de centra van Fedasil 1 300 plaatsen te creëren voor niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NMBV), er geen NMBV meer zijn in de niet-aangepaste opvangstructuren of op straat.

Wat het niet-discriminatiebeginsel betreft (punt 2 van de resolutie), heeft spreker vernomen dat dit probleem opgelost is sinds 1 april van dit jaar : alle NMBV krijgen dezelfde behandeling aangezien zij zich in een kwetsbare situatie bevinden.

De betere begeleiding van de NMBV (punt 3 van de resolutie) stoot vooral op de terughoudendheid van de gemeenschappen en de gewesten.

Vooraleer de resolutie verder wordt besproken, stelt de heer Deprez voor om de staatssecretaris, mevrouw De Block te horen, om het opschrift van de aanbevelingen te verduidelijken.

De heer Moureaux en Claes menen dat punt 1 kan worden aangepast door, bijvoorbeeld, er op aan te dringen dat de regering ook voor de toekomst aandacht moet blijven hebben voor de nodige opvangcapaciteit.

De heer Claes meent dat er ook de nodige aandacht moet worden opgebracht voor de rol van de gemeenschappen in deze problematiek. De gemeenschappen zijn immers bevoegd voor de NMBV die geen asiel hebben aangevraagd en die zich in een «problematische opvangsituatie» bevinden. In elk geval kan de staatssecretaris hierover de commissie meer informatie verschaffen. Hij vraagt echter of er niet overwogen kan worden om eventueel parlementsleden van de gemeenschappen uit te nodigen op een commissievergadering zodat het debat verbreed kan worden. In elk geval kijkt hij uit naar informatie over de stand van zaken van het samenwerkingsakkoord tussen de federale instellingen en de gemeenschappen.

De heer Moureaux vraagt extreem voorzichtig te zijn tegenover de gemeenschappen. We zitten in een

dans un système de séparation de compétences — ce qui n'empêche pas la coopération — mais dans la résolution, il faut éviter de porter des jugements sur les régions ou communautés. Il préfère donc entendre la ministre compétente au niveau fédéral afin d'être informé sur l'état de collaboration avec les communautés dans le cadre d'un accord de coopération.

M. du Bus de Warnaffe déclare que son groupe soutiendra la résolution. L'implication des communautés est réelle. Quand on parle, par exemple, de directives identiques pour les centres d'accueil, la question est de savoir ce qu'on entend par là. S'agit-il de directives identiques pour tous les centres d'accueil relevant d'une même communauté ou pour tous les centres d'accueil du pays ? On ne peut pas se prononcer sur des matières qui relèvent d'un autre niveau de pouvoir. Pour des campagnes de sensibilisation visant à augmenter le nombre de familles accueillantes, par exemple, il faut se demander qui est compétent pour initier une telle campagne.

En ce qui concerne la différence entre les MENA originaire d'un pays en dehors l'Union européenne et les MENA originaire d'un pays appartenant à l'Union européenne, ces derniers tombent sous la législation de la libre circulation. Quand on demande une réglementation spécifique pour ces mineurs, faut-il une modification de la législation européenne ?

Qui sera chargé d'alimenter et de financer la base de données à laquelle la résolution se réfère en son point 6 ?

M. De Nijn constate que la résolution a le mérite d'attirer l'attention sur le sort des mineurs non accompagnés. Il indique que son groupe peut donc souscrire en grande partie à cette résolution. Il souhaiterait malgré tout, en dépit des objections de principe, que l'on associe des représentants des communautés à la discussion puisque celles-ci sont partiellement compétentes en cette matière. Il indique que son groupe ne peut se rallier à la résolution lorsqu'elle plaide pour un élargissement de la capacité d'accueil parce qu'il craint que l'on ne crée ainsi un effet d'aspiration, les parents envoyant leurs enfants en avant-garde dans le but de pouvoir ensuite entrer eux-mêmes dans le pays.

Mme Thibaut rappelle que son groupe a cosigné la proposition de résolution. Ce qui est demandé au gouvernement doit évidemment être adapté à l'actualité.

Pour le Sénat, cette résolution est une occasion pour faire le point sur les accords de coopération.

système van gescheiden bevoegdheden — wat geen belemmering vormt om samen te werken — maar in de resolutie moeten we voorkomen een oordeel over de gewesten of gemeenschappen te vellen. Spreker geeft er dus de voorkeur aan om de bevoegde federale minister te horen om informatie te krijgen over de samenwerking met de gemeenschappen in het kader van een samenwerkingsovereenkomst.

De heer du Bus de Warnaffe deelt mee dat zijn fractie de resolutie zal steunen. De betrokkenheid van de gemeenschappen is reëel. Wanneer er bijvoorbeeld sprake is van identieke richtlijnen voor de opvangcentra, dan rijst de vraag wat er met « identieke richtlijnen » wordt bedoeld. Zijn het identieke richtlijnen voor alle opvangcentra die onder de bevoegdheid van eenzelfde gemeenschap vallen of voor alle opvangcentra in het hele land ? We mogen ons niet uitspreken over materies die onder de bevoegdheid van een ander beleidsniveau vallen. Wat bewustmakingscampagnes betreft voor meer opvanggezinnen bijvoorbeeld, moet men zich afvragen wie bevoegd is om een dergelijke campagne op te starten.

Wat het verschil betreft tussen NMBV uit een niet-EU-land en NMBV uit een land van de Europese Unie, vallen laatstgenoemden onder de wetgeving van vrij personenverkeer. Wanneer er om een specifieke regeling voor minderjarigen wordt verzocht, is er dan een wijziging van de Europese wetgeving nodig ?

Wie zal de databank, waarnaar verwezen wordt in punt 6, van gegevens voorzien en financieren ?

De heer De Nijn stelt vast dat de resolutie een verdienstelijke poging is om aandacht te vragen voor de niet-begeleide minderjarigen. Zijn fractie kan deze resolutie dan ook grotendeels onderschrijven. Ondanks de principiële bezwaren zou hij toch graag vertegenwoordigers van de gemeenschappen aan deze besprekking willen laten deelnemen aangezien zij voor een deel bevoegd zijn. Zijn fractie is het niet eens met de resolutie waar zij pleit voor een uitbreiding van de opvangcapaciteit omdat zij vreest dat dit leidt tot een aanzuigeffect waarbij ouders hun kinderen vooruit zenden om het land binnen te geraken.

Mevrouw Thibaut herinnert eraan dat haar fractie het voorstel van resolutie medeondertekend heeft. Wat aan de regering wordt gevraagd, moet uiteraard worden aangepast aan de actualiteit.

Voor de Senaat is deze resolutie een gelegenheid om de balans op te maken van de samenwerkingsovereenkomsten.

Pour l'évaluation et la création d'une nouvelle politique à l'égard des MENA, le développement d'un système d'enregistrement lui semble capital.

Mme Désir se rallie également aux objectifs de la résolution.

La clarification du rôle des communautés est essentiel dans la mesure où la procédure prévoit des passerelles entre les différentes entités. Un accord de coopération est nécessaire pour harmoniser la prise en charge et la protection des MENA.

Mme Pehlivan remercie les membres pour le large soutien apporté à sa résolution. Elle se dit évidemment ouverte aux amendements visant à actualiser le texte. Elle indique qu'elle a déjà eu l'occasion, en tant que sénatrice de communauté, de soulever cette problématique au Parlement flamand. Elle pense que cette matière est l'une de celles qui pourraient faire l'objet d'un futur protocole de coopération entre le Sénat et les autres assemblées parlementaires.

M. De Padt soutient la résolution, mais pense qu'il serait certainement utile d'inviter les ministres communautaires compétents afin qu'ils expliquent la manière dont les communautés abordent ce dossier. Il n'imagine pas que les communautés ne se soient pas penchées sur le problème des MENA qui se trouvent dans une situation d'accueil problématique.

M. Moureaux fait remarquer que le Sénat actuel ne peut pas encore remplir le rôle que le Constituant lui attribuera après la réforme de l'État. Certes, dans le futur il sera essentiellement un pont entre les régions, les communautés et le niveau fédéral mais à l'heure actuelle ce n'est pas encore le cas. Comme président de commission, il peut difficilement inviter, voire convoquer, des ministres de communauté pour s'expliquer ici. Tout au plus on pourrait faire demander par la secrétaire d'État, Mme de Block, s'ils souhaitent être entendus.

IV. POINT DE VUE DU GOUVERNEMENT, EXPOSÉ PAR MME MAGGIE DE BLOCK, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'ASILE ET LA MIGRATION

Mme De Block, secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, estime que les développements de la proposition de résolution donnent, d'une manière générale, une idée assez exacte de la problématique des MENA, telle qu'elle existait à la fin de l'année 2011, mais souligne que la plupart des considérations relatives au flux et à l'accueil sont aujourd'hui obsolètes.

Voor de evaluatie en de totstandkoming van een nieuw NBMV-beleid, lijkt voor spreker de ontwikkeling van een registratiesysteem heel belangrijk.

Mevrouw Désir is het eens met de doelstellingen van de resolutie.

De verduidelijking van de rol van de gemeenschappen is essentieel omdat de procedure in bruggen voorziet tussen de verschillende deelstaten. Een samenwerkingsovereenkomst is noodzakelijk om de opvang en de bescherming van de NBMV op elkaar af te stemmen.

Mevrouw Pehlivan dankt de leden voor de algemene steun voor deze resolutie. Uiteraard staat zij open voor amendementen die de resolutie aanpassen aan de actuele situatie. Als gemeenschaps senator heeft zij deze problematiek reeds aangekaart in het Vlaams parlement. Zij meent dat deze materie een voorbeeld is van een toekomstig samenwerkingsprotocol tussen de Senaat en de andere Parlementen.

De heer De Padt steunt de resolutie maar meent dat het zeker nuttig zou zijn om de bevoegde gemeenschapsministers uit te nodigen om te verduidelijken op welke manier de gemeenschappen deze problematiek aanpakken. Hij kan zich niet voorstellen dat de gemeenschappen niet zouden gewerkt hebben aan de problematiek van de NBMV die in een problematische situatie zitten.

De heer Moureaux merkt op dat de huidige Senaat nog niet de rol kan vervullen die de Grondwet hem zal toekennen na de staatshervorming. In de toekomst zal hij hoofdzakelijk een brug zijn tussen de gewesten, gemeenschappen en het federale niveau, maar nu is dat nog niet het geval. Als voorzitter van de commissie, kan spreker moeilijk gemeenschapsministers uitnodigen of oproepen om hier uitleg te komen geven. We kunnen hoogstens via staatssecretaris, mevrouw de Block, laten navragen of zij wensen gehoord te worden.

IV. STANDPUNT VAN DE REGERING UITEEN- GEZET DOOR MEVROUW MAGGIE DE BLOCK, STAATSSECRETARIS VOOR ASIEL EN MIGRATIE

Mevrouw De Block, staatssecretaris voor asiel en migratie meent dat de toelichting van het voorstel van resolutie in het algemeen een juist beeld geeft van de opvangproblematiek van NBMV zoals die bestond eind 2011. M. De Block wijst er op dat de overwegingen inzake instroom en opvang ondertussen voor een groot deel achterhaald zijn.

Concernant les recommandations relatives à la capacité supplémentaire et à la garantie d'accueil pour tous les MENA, indépendamment de leur statut (recommandations 1 et 2), la secrétaire d'État souligne que le nombre de MENA entrants a cessé d'augmenter en 2012.

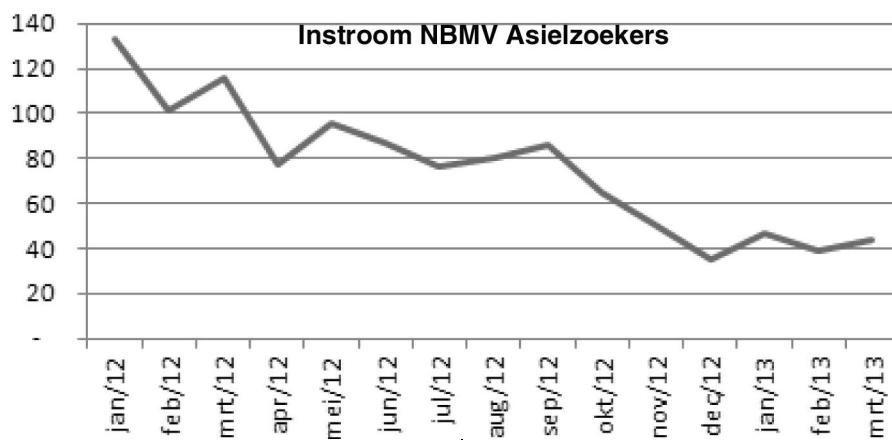
— En 2012, le service des Tutelles a pris en charge 2 124 jeunes identifiés (demandeurs d'asile ou non), contre 2 468 en 2011. Au cours des premiers mois de 2013, le nombre de MENA a continué à baisser. Sur la base des quatre premiers mois, on estime le nombre de MENA entrants à un peu plus de 1 900 pour 2013.

— Le nombre de MENA, demandeurs d'asile, entrant dans le réseau d'accueil de Fedasil a fortement diminué depuis le mois d'octobre 2012.

Inzake de aanbevelingen met betrekking tot extra opvangcapaciteit en garantie van opvang voor alle NBMV ongeacht statuut (aanbevelingen 1 en 2) wijst de staatssecretaris er op dat de instroom van NBMV in 2012 niet meer gestegen is.

— In 2012 nam de voogdijdienst 2 124 geïdentificeerde jongeren (asielzoekers en niet-asielzoekers) onder de hoede ten opzichte van 2 468 in het jaar 2011. In de eerste maanden van dit jaar is het aantal NBMV verder gedaald. Op basis van de eerste 4 maanden ligt de geschatte instroom voor 2013 net boven de 1 900 jongeren.

— De instroom van NBMV asielzoekers in het opvangnetwerk van Fedasil is sterk gedaald sinds oktober 2012.



À la demande de la secrétaire d'État, Fedasil a sans cesse continué à créer des places d'accueil supplémentaires destinées aux MENA, ce qui porte aujourd'hui le nombre de ces places à plus de 1 300. La capacité d'accueil pour les MENA n'a jamais atteint un niveau aussi élevé. Elle a plus que doublé depuis le début de la crise d'accueil.

	Début 2007	Fin 2011	Avril 2013
Capacité d'accueil (excl. Hôtel)	542	1 074	1 323

La baisse du nombre d'entrants et l'augmentation de la capacité d'accueil ont permis de garantir aujourd'hui une place d'accueil à chaque MENA, qu'il soit demandeur d'asile ou non.

— L'accueil en structure hôtelière a été complètement supprimé depuis fin 2012. Au début de cette même année, plus de 200 jeunes étaient encore hébergés à l'hôtel.

Concernant la recommandation relative au renforcement de la coopération avec les communautés

Fedasil heeft op vraag van de staatssecretaris voortdurend bijkomende opvangplaatsen ten voordele van NBMV gecreëerd, vandaag zijn dit meer dan 1 300 plaatsen. De opvangcapaciteit voor NBMV is nog nooit zo hoog geweest. Ze is meer dan verdubbeld sinds het begin van de opvangcrisis :

	Begin 2007	Eind 2011	April 2013
Opvangcapaciteit (excl. Hotel)	542	1 074	1 323

Door de dalende instroom en de gestegen opvangcapaciteit kan op vandaag voor elke NBMV, al dan niet asielzoeker, een opvangplaats worden gegarandeerd.

— De hotelopvang werd eind 2012 volledig afgebouwd. Begin 2012 waren er nog meer dan 200 jongeren op hotel

Inzake de aanbeveling met betrekking tot verbetering van de samenwerking met de gemeenschappen

(recommandation 3), la secrétaire d'État a souligné à plusieurs reprises, dans ses réponses à diverses questions parlementaires, que la responsabilité de l'accueil et de l'accompagnement des MENA se répartissait entre l'autorité fédérale, les communautés et les CPAS. Les MENA, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non, sont (toujours) trop rarement ou ne sont pas assez rapidement orientés vers des structures d'accueil communautaires spécialisées dans l'aide à la jeunesse, ce qui ne permet pas de libérer suffisamment de places auprès de Fedasil pour accueillir les nouveaux arrivants.

Pour information : moins d'1 % des jeunes accueillis dans les centres d'orientation et d'observation ont été orientés vers l'aide à la jeunesse en 2012.

Les négociations en vue d'améliorer l'orientation et l'accompagnement des MENA sont encore en cours entre le niveau fédéral et les communautés. Il est temps d'aboutir à un résultat concret.

Concernant la recommandation relative à l'amélioration de l'accompagnement (recommandation 4), la secrétaire d'État fait remarquer que l'on investit déjà beaucoup en ce moment dans l'accompagnement et l'encadrement des MENA par Fedasil et ses partenaires d'accueil. L'accueil en structure hôtelière, qui était insatisfaisant d'un point de vue qualitatif, a été complètement supprimé et remplacé par une capacité d'accueil de qualité.

L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile n'a toutefois pas pour mission/compétence de fournir elle-même une aide spécialisée à la jeunesse au sein de son réseau d'accueil. Nous pouvons souscrire à la recommandation formulée par les sénateurs de privilégier l'accueil des MENA dans des centres d'accueil à petite échelle et dans des familles d'accueil et de miser davantage sur le logement autonome. Ceci fait partie des négociations avec les communautés sur le protocole de coopération.

Concernant la recommandation relative aux MENA européens (recommandation 5), la secrétaire d'État observe tout d'abord que ce groupe cible représente une très petite minorité des jeunes signalés auprès du service des Tutelles (moins de 2,5 % en 2012).

Notons ce qui suit :

- Il ne peut y avoir aucune discrimination entre les enfants belges et les enfants des États membres de l'Union européenne.

- Un tuteur civil (articles 389 et suivants du Code civil) ou un tuteur administratif (article 63 de la loi sur les CPAS) peut être désigné pour ces mineurs.

- Ils ont accès, dans un premier temps, aux centres d'orientation et d'observation de Fedasil et doivent ensuite transiter vers les centres d'accueil

(aanbeveling 3) heeft de staatssecretaris bij verscheidene parlementaire vragen benadrukt dat de opvang en begeleiding van NBMV een gedeelde verantwoordelijkheid van de federale overheid, de gemeenschappen en de OCMW's zijn. NBMV, al dan niet asielzoeker, stromen (nog steeds) te weinig en niet snel genoeg door naar de gespecialiseerde opvang van de bijzondere jeugdzorg van de gemeenschappen waardoor er te weinig plaatsen bij Fedasil vrijkomen om de nieuwe aangekomen op te vangen.

Ter info : minder dan 1 % van de jongeren die in de oriëntatie- en observatiecentra werden opgevangen stroomden in 2012 door naar de bijzondere jeugdzorg.

De onderhandelingen tussen het federale niveau en de gemeenschappen over een betere doorstroming en begeleiding van NBMV zijn nog steeds bezig. Het is tijd om tot een concreet resultaat te komen.

Inzake de aanbeveling met betrekking tot verbetering van de begeleiding (aanbeveling 4) wijst de staatssecretaris erop dat wordt op dit moment reeds fors wordt geïnvesteerd in begeleiding en omkadering van de NBMV door Fedasil en zijn opvangpartners. De hotelopvang, die vanuit kwalitatief oogpunt voldoende was, werd volledig afgebouwd en vervangen door kwaliteitsvolle opvangcapaciteit.

Het is echter niet de opdracht/bevoegdheid van Fedasil om zelf in gespecialiseerde jeugdzorg te voorzien binnen zijn opvangnetwerk. De aanbeveling van de geachte senatoren om NBMV bij voorkeur op te vangen in kleinschalige opvangcentra en pleeggezinnen en meer in te zetten op begeleid zelfstandig wonen kan onderschreven worden. Dit maakt deel uit van de onderhandelingen met de gemeenschappen over het samenwerkingsprotocol.

Inzake de aanbeveling met betrekking tot Europese NBMV (aanbeveling 5) merkt de staatssecretaris eerst en vooral op dat deze doelgroep een zeer kleine minderheid uitmaakt van de bij de voogdijdienst gesigneerde jongeren (in 2012 minder dan 2,5 %).

Er dient te worden opgemerkt dat :

- Er geen discriminatie kan zijn tussen Belgische kinderen en kinderen van Europese lidstaten.

- Een burgerlijke voogd (artikel 389 e.v. B.W.) of een administratieve voogd (artikel 63 OCMW-wet) voor hen kan worden aangesteld.

- Zij in een eerste fase toegang kunnen krijgen tot de oriëntatie en observatiecentra van Fedasil waarna ze dienen door te stromen naar de gespecialiseerde

communautaires spécialisés (comme Esperanto, pour les victimes de traite des êtres humains).

Concernant la recommandation relative à un système d'enregistrement centralisé (recommandation 6), la collecte d'informations fiables concernant les MENA, qui peuvent être consultées par les services concernés, constitue l'un des objectifs majeurs de la secrétaire d'État. Une étape importante a déjà été franchie avec le protocole de coopération entre le service des Tutelles, l'Office des étrangers et Fedasil, qui vise à accélérer l'enregistrement et l'identification de tous les MENA. La secrétaire d'État entend contribuer à d'autres initiatives visant à encourager l'échange d'informations entre tous les services concernés et à tous les niveaux (communautaire, fédéral et européen).

V. DISCUSSION GÉNÉRALE (SUITE)

M. Moureaux signale qu'il a reçu une lettre de M. Bernard Devos, délégué général aux Droits de l'enfant sur cette proposition de résolution. Il la fait distribuer aux membres de la commission (voire annexe du présent rapport).

Mme Pehlivan est consciente que la proposition de résolution n'est plus tout à fait en phase avec la réalité actuelle; elle a été déposée alors que des problèmes cruciaux se posaient. L'intervenante remercie la secrétaire d'État pour les chiffres fournis, qui indiquent une nette diminution du nombre de cas. La proposition de résolution doit néanmoins valoir pour l'avenir également. La demande d'organiser une capacité d'accueil plus importante pour les MENA reste dès lors à l'ordre du jour, même s'il ne s'agit pas d'une nécessité immédiate. En effet, nous ne pouvons pas prévoir ce qui se passera dans quelques mois. Le gouvernement doit faire preuve de prévoyance au cas où de nouveaux problèmes sociaux se poseraient.

Sur la base des réponses fournies par la secrétaire d'État et des nouveaux chiffres disponibles, l'intervenante souhaite rédiger une série d'amendements afin d'adapter la proposition de résolution.

M. Claes constate que les chiffres ont évolué favorablement. C'est un point positif. D'autre part, il constate qu'un protocole de coopération doit être élaboré entre les services de la secrétaire d'État et les Communautés. Il ne faut pas oublier que ce sont les Communautés qui décident si un MENA se trouve ou non dans une situation d'éducation problématique. Aucune orientation d'un MENA n'est dès lors effectuée de manière automatique. Existe-t-il déjà une ébauche de protocole de coopération? Quel est l'état d'avancement de ce dossier?

La secrétaire d'État répond que ses services sont en pourparlers avec les communautés depuis déjà plus

opvangcentra van de gemeenschappen (zoals Esperanto voor slachtoffers van mensenhandel).

Inzake de aanbeveling met betrekking tot uniforme en centraal registratiesysteem (aanbeveling 6), is het verzamelen van betrouwbare informatie over NBMV, die door de betrokken diensten kan worden geraadpleegd, één van de belangrijke objectieven van de staatssecretaris. Er werd reeds een belangrijke stap gezet door het samenwerkingsprotocol tussen de voogdijdienst, DVZ en Fedasil dat de snelle registratie en identificatie beoogt van alle NBMV. De staatssecretaris wil meewerken aan bijkomende initiatieven om de informatie-uitwisseling te bevorderen tussen alle betrokken diensten en op alle niveaus (gemeenschappen, federal en Europees)

V. ALGEMENE BESPREKING (VERVOLG)

De heer Moureaux meldt dat hij een brief ontvangen heeft van de heer Bernard Devos, *délégué général aux Droits de l'enfant*, over onderhavig voorstel van resolutie. Hij laat hem uitdelen aan de commissieleden (zie bijlage bij dit verslag).

Mevrouw Pehlivan is zich bewust van het feit dat de resolutie enigszins gedateerd is — ze werd ingediend toen er cruciale problemen rezen. Zij dankt de staatssecretaris voor de cijfers waaruit blijkt dat het aantal gevallen sterk gedaald is. Het voorstel van resolutie geldt echter ook voor de toekomst en de vraag om in extra capaciteit voor NBMV te voorzien blijft geldig, ook al is dat vandaag niet nodig. We kunnen immers niet voorzien wat er binnen enkele maanden zal gebeuren. De regering moet vooruitziend handelen indien er zich nieuwe sociale problemen voordoen.

Zij wenst op basis van de antwoorden van de staatssecretaris en op grond van de nieuwe cijfers een aantal amendementen op te stellen om de resolutie aan te passen.

De heer Claes stelt vast de cijfers gunstig geëvolueerd zijn. Dat is een positieve zaak. Anderzijds stelt hij vast dat een samenwerkingsprotocol uitgewerkt moet worden tussen de diensten van de staatssecretaris en de gemeenschappen. Men mag niet vergeten dat de gemeenschappen beslissen of een NBMV zich in een problematische opvoedingssituatie bevindt. Er bestaat bijgevolg geen automatische doorstroming. Is er al een begin van uitwerking aan een samenwerkingsprotocol? Hoe ver staat dit dossier?

De staatssecretaris antwoordt dat haar diensten al meer dan één jaar in onderhandeling zijn met de

d'un an. La matière visée en l'occurrence relève de l'aide spéciale à la jeunesse. Par conséquent c'est aux services d'aide spéciale à la jeunesse qu'incombe la responsabilité du diagnostic visant à déterminer si un enfant est ou non vulnérable. Ces services sont toutefois confrontés à un manque de places d'accueil. C'est un sérieux problème. L'année dernière, seuls 6 enfants sur plus de 800 ont été redirigés vers les communautés. C'est très peu.

Le sort réservé à ces enfants vulnérables reste une priorité pour le gouvernement fédéral et les pourparlers ne seront certainement pas abandonnés, même si la secrétaire d'État peut comprendre la situation budgétaire difficile des communautés.

Mme Thibaut revient sur le protocole du 28 janvier 2013, relatif à l'enregistrement des personnes se déclarant mineurs étrangers non accompagnés (MENA) non-demandeurs d'asile signalés sur le territoire, conclu entre l'Office des étrangers, Fedasil, le service des Tutelles ainsi que le cabinet de la secrétaire d'État. Il semblerait que la nouvelle procédure décrite dans ce protocole aille à l'encontre de la loi-programme du 24 décembre 2002 sur les MENA. En effet, selon cette loi, tout mineur présumé est pris en charge par le service des Tutelles pour l'identifier en tant que mineur et ensuite lui désigner un tuteur pour le protéger et le représenter. Or, avec ce protocole, c'est l'Office des Étrangers qui centralise le dispositif et qui prend la main sur l'identification des mineurs.

Quelles sont les intentions de la secrétaire d'État face à cette contradiction ?

La secrétaire d'État signale que ce protocole n'est pas en contradiction avec la loi. Elle a déjà répondu à plusieurs interpellations sur ce sujet à la Chambre.

VI. DISCUSSION DES CONSIDÉRANTS ET DU DISPOSITIF

a) Les Considérants

Point A

Amendement n° 4

Mme Pehlivan dépose l'amendement n° 4 (doc. Sénat, n° 5-1828/2) visant à remplacer le point A proposé des considérants par ce qui suit : « A. considérant qu'un grand nombre de mineurs étrangers non accompagnés arrivent en Belgique mais qu'un faible nombre de jeunes en possession d'un titre de séjour quittent les structures d'accueil. »

gemeenschappen. Deze materie valt onder de bijzondere jeugdzorg. De diensten van de bijzondere jeugdzorg zijn bijgevolg verantwoordelijk voor de diagnose van een al dan niet kwetsbaar kind. Deze diensten hebben echter een tekort aan opvangplaatsen. Dit is een groot probleem. Van de meer dan 800 kinderen zijn er verleden jaar slechts zes kinderen doorstromd naar de gemeenschappen. Dit is zeer weinig.

De doorstroming van deze kwetsbare kinderen blijft een prioriteit voor de federale regering en de onderhandelingen worden zeker niet opgegeven, ook al heeft de staatssecretaris begrip voor de moeilijke budgettaire situatie van de gemeenschappen.

Mevrouw Thibaut komt terug op het samenwerkingsprotocol van 28 januari 2013 betreffende de registratie van personen die verklaren niet-begeleide minderjarige vreemdeling (NBMV) te zijn en die geen asielzoeker zijn en op het Belgische grondgebied zijn gesigneerd, dat gesloten werd tussen de dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil, de dienst Voogdij en het kabinet van de staatssecretaris. Naar verluidt is de nieuwe procedure zoals ze in het protocol beschreven wordt, strijdig met de programmawet van 24 december 2002 op de NBMV. Krachtens die wet wordt immers elke vermoedelijke minderjarige door de dienst Voogdij opgevangen om hem als minderjarige te identificeren en hem vervolgens een voogd aan te wijzen om hem te beschermen en te vertegenwoordigen. Met het protocol is het echter de dienst Vreemdelingenzaken die de regeling centraliseert en die instaat voor de identificatie van de minderjarigen.

Wat zijn de intenties van de staatssecretaris inzake die tegenstrijdigheid ?

De staatssecretaris wijst erop dat het protocol niet strijdig is met de wet. In de kamer heeft ze reeds op verscheidene interpellaties over dat onderwerp geantwoord.

VI. BESPREKING VAN DE CONSIDERANS EN VAN HET DISPOSITIEF

a) Considerans

Punt A

Amendement nr. 4

Mevrouw Pehlivan dient een amendement nr. 4 in (stuk Senaat, nr. 5-1828/2) dat ertoe strekt het voorgestelde punt A van de overwegingen te vervangen als volgt « A. Gelet op het feit dat er een groot aantal niet begeleide minderjarige vreemdelingen in België aankomt maar dat de uitstroom van jongeren met een verblijfstitel laag is. »

Mme Pehlivan fait remarquer que, bien que l'on observe depuis quelques mois une baisse du nombre de MENA arrivant en Belgique, le nombre de MENA qui séjournent dans notre pays reste très élevé. En 2012, le service des tutelles a pris en charge 2124 jeunes identifiés (demandeurs d'asile ou non), contre 2468 en 2011. Cela représente certes une baisse de 15 % en un an, mais nous ne savons pas s'il s'agit d'une diminution structurelle et devons être en mesure de faire face à un afflux variable.

L'amendement n° 4 est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Point G (nouveau)

Amendement n° 1

Mme Thibaut et Madame Piryns déposent un amendement n° 1 (doc. Sénat, n° 5-1828/2) qui vise à ajouter un nouveau point G dans les considérants, rédigé comme suit : «G. considérant que le protocole de collaboration relatif à l'enregistrement des mineurs étrangers non accompagnés non demandeurs d'asile, du 28 janvier 2013, ne respecte pas la loi-programme du 24 décembre 2002 en ce qu'il octroie à l'Office des étrangers un certain nombre de prérogatives en matière d'identification qui sont réservées par la loi au service des Tutelles».

Mme Thibaut fait valoir que le protocole du 28 janvier 2013 conclu entre l'Office des Étrangers, Fedasil, et le service des Tutelles, charge l'Office des étrangers de certaines prérogatives en termes d'identification des mineurs. Avec ce protocole, l'office des étrangers devient la première instance avec laquelle le mineur est mis en contact lorsqu'il est intercepté par la police ou par un tiers, alors que jusque-là, conformément à ce qui est prévu par la loi-programme du 24 décembre 2002, le mineur était orienté vers le service des tutelles qui procédait au test de détermination de l'âge en cas de doute, et lui désignait un tuteur pour le protéger, l'assister dans ses démarches et le représenter.

L'amendement n° 1 est rejeté à l'unanimité des 9 membres présents.

b) Le dispositif

Point 1

Amendement n° 3

Mme Pehlivan dépose l'amendement n° 3 (doc. Sénat, n° 5-1828/2) tendant à remplacer le point 1 proposé par ce qui suit : «de prévoir en permanence

Mevrouw Pehlivan merkt op dat hoewel sinds enkele maanden het aantal NBMV dat naar België komt in dalende lijn is, het aantal NBMV dat in ons land verblijft aanzienlijk hoog blijft. In 2012 nam de voogdijdienst 2124 geïdentificeerde jongeren (asielzoekers en niet-asielzoekers) onder de hoede ten opzichte van 2468 in het jaar 2011. Hoewel dit een daling betekent met 15 % ten opzichte van vorig jaar, weten we niet of dit een structurele daling inhoudt en moeten we voorbereid zijn op een zich wijzigende instroom.

Amendement nr. 4 wordt éénparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Punt G (nieuw)

Amendement nr. 1

Mevrouw Thibaut en mevrouw Piryns dienen amendement nr. 1 in (stuk Senaat nr. 5-1828/2), dat strekt om een nieuw punt G toe te voegen aan de considerans, luidende : «G. overwegende dat het samenwerkingsprotocol van 28 januari 2013 betreffende de registratie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die geen asielzoekers zijn, de programmawet van 24 december 2002 niet in acht neemt omdat de dienst Vreemdelingenzaken een aantal identificatieprerogatieven krijgt die bij wet aan de dienst Voogdij worden toegekend».

Mevrouw Thibaut wijst erop dat het protocol van 28 januari 2013 tussen de dienst Vreemdelingenzaken, Fedasil en de dienst Voogdij, de dienst Vreemdelingenzaken een aantal prerogatieven toekent voor de identificatie van minderjarigen. Met dit protocol wordt de dienst Vreemdelingenzaken de eerste instelling waarmee de minderjarige in contact komt wanneer hij door de politie of een derde wordt onderschept. Tot nu toe werd de minderjarige, overeenkomstig de bepalingen van de programmawet van 24 december 2002, naar de dienst Voogdij gestuurd die een leeftijdstest uitvoerde in geval van twijfel en hem een voogd toeweest om hem te beschermen, bij te staan en te vertegenwoordigen.

Amendement nr. 1 wordt eenparig verworpen door de 9 aanwezige leden.

b) Het dispositief

Punt 1

Amendement nr. 3

Mevrouw Pehlivan dient een amendement nr. 3 in (stuk Senaat, nr. 5-1828/2) dat ertoe strekt het voorgestelde punt 1 te vervangen als volgt : «perma-

suffisamment de places d'accueil adaptées aux besoins des mineurs étrangers non accompagnés. L'accueil doit par ailleurs être organisé d'une manière flexible qui permette de s'adapter effectivement au flux sans cesse variable. À cet égard, il importe de consacrer suffisamment d'attention à l'offre d'accueil pendant les 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; »

Mme Pehlivan explique que la recommandation en question a été élaborée pendant la crise de l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés (MENA), dans le contexte de la fin 2011. La situation précaire des MENA exigeait alors la création de places supplémentaires. Comme le nombre de MENA entrants a entre-temps diminué, il n'est plus nécessaire, pour le moment, de créer des places d'accueil supplémentaires. Les places existantes doivent seulement être mieux réparties. En date du 31 mai 2013, le taux d'occupation pendant la 2^e phase était de 63,2 %. Dans les initiatives locales d'accueil (ILA) pour les MENA, le taux d'occupation était par contre de 96,5 % !

L'amendement n° 3 est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Point 3

Amendement n° 5

M. Claes dépose l'amendement n° 5 (doc. Sénat, n° 5-1828/2) visant à apporter au point 3 les modifications suivantes :

1^o remplacer les mots «les instances fédérales (Fedasil) et les communautés (Aide à la jeunesse — *Bijzondere Jeugdzorg*)» par les mots «l'autorité fédérale et les Communautés»;

2^o remplacer la deuxième phrase par ce qui suit : «Une clarification officielle du rôle et des responsabilités des différentes autorités publiques, y compris des autorités locales, concernant la prise en charge et l'orientation des mineurs étrangers non accompagnés vers la structure d'accueil la plus adéquate est d'une importance capitale pour améliorer la situation des mineurs étrangers non accompagnés en Belgique.»

M. Claes précise que les modifications apportées par cet amendement visent uniquement à clarifier la procédure existante pour l'orientation des mineurs étrangers non accompagnés et la portée de l'accord de coopération qui doit être conclu. Le point 3 de la proposition de résolution doit appeler à la conclusion d'un protocole de coopération entre l'autorité fédérale et les communautés et prévoir une clarification

ment voldoende opvangplaatsen voorzien, aangepast aan de noden van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. De opvang moet ook flexibel georganiseerd zijn om effectief te kunnen inspelen op de steeds wijzigende instroom. Hierbij is het belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan 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; »

Mevrouw Pehlivan verklaart dat de aanbeveling was opgesteld tijdens de opvangercrisis van NBMV zoals die eind 2011 bestond. De precaire situatie van de NBMV vereiste toen extra plaatsen. Maar gezien de vermindering van de instroom van NBMV is er momenteel geen nood aan extra opvangplaatsen, wel aan een betere verdeling. Op 31 mei 2013 bedroeg de bezettingsgraad in de 2e fase 63,2 %. De bezettingsgraad bij LOI's voor NBMV daarentegen bedroeg 96,5 % !

Amendement nr. 3 wordt éénparig aangenomen door 9 aanwezige leden.

Punt 3

Amendement nr. 5

De heer Claes dient een amendement nr. 5 in (stuk Senaat, n 5-1828/2) dat ertoe strekt in punt 3^o de volgende wijzigingen aan te brengen :

1^o de woorden «de federale instellingen (Fedasil) en de gemeenschappen (Bijzondere Jeugdzorg — *Aide à la jeunesse*)» te vervangen door de woorden «de federale overheid en de gemeenschappen»;

2^o de tweede zin te vervangen door wat volgt : «Een officiële verduidelijking van de rol en de verantwoordelijkheden van de verschillende overheden, ook de lokale overheden, voor de opvang en de doorstroming van de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen naar het meest geschikte aanbod is van essentieel belang om de situatie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen in België te verbeteren.»

De heer Claes verklaart dat de aangebrachte wijzigingen louter dienen ter verduidelijking van de bestaande procedure voor de toewijzing van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en van de draagwijdte van het samenwerkingsprotocol dat dient afgesloten te worden. Punt 3 van het voorstel tot resolutie dient op te roepen een samenwerkingsprotocol af te sluiten tussen de federale overheid en de

officielle du rôle et des responsabilités de toutes les autorités concernant la prise en charge et l'orientation des mineurs étrangers non accompagnés vers la structure d'accueil la plus adéquate.

En effet, c'est aux comités d'aide spéciale à la jeunesse qu'il appartient actuellement d'apprécier si un mineur étranger non accompagné se trouve ou non dans une « situation d'accueil problématique ». Si oui, on essaie d'organiser une aide volontaire. Si cela s'avère impossible, on s'en remet à la commission de médiation et on requiert éventuellement l'intervention des services judiciaires d'aide à la jeunesse, en tenant compte du principe de subsidiarité. L'aide à la jeunesse peut être ambulante ou résidentielle. Il suffit parfois de prévoir l'encadrement adéquat dans une structure d'accueil de Fedasil. C'est ce que l'amendement n° 5 vise à souligner.

L'amendement n° 5 est adopté à l'unanimité des 9 membres présents.

Point 7 (nouveau)

Amendement n° 2

Mme Thibaut et Madame Piryns déposent un amendement n° 2 (doc. Sénat 5-1828/2) qui vise à compléter le dispositif par un point 7 nouveau, rédigé comme suit : « 7. de revoir le protocole du 28 janvier 2013 relatif à l'enregistrement des personnes se déclarant mineurs étrangers non accompagnés non demandeurs d'asile signalés sur le territoire en veillant que l'identification de ces mineurs soit prise en charge par le service des Tutelles, dans le respect de la loi-programme du 24 décembre 2002. »

Les auteurs renvoient à la justification de l'amendement n° 1.

L'amendement n° 2 est rejeté à l'unanimité des 9 membres présents.

VII. VOTES FINAUX

La proposition de résolution ainsi amendée a été adoptée dans son ensemble à l'unanimité des 9 membres présents.

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Gérard DEPREZ.

Le président,
Philippe MOUREAUX.

*
* *

gemeenschappen en in een officiële verduidelijking te voorzien van de rol en de verantwoordelijkheden van alle overheden voor de opvang en de doorstroming van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen naar het meest geschikte aanbod.

Het is immers zo dat het vandaag de dag aan de Comités voor Bijzondere Jeugdzorg toekomt te oordelen of een niet-begeleide minderjarige vreemdeling zich al dan niet in een « problematische opvang-situatie » bevindt. Daarbij wordt getracht vrijwillige hulpverlening op te starten. Indien vrijwillige hulpverlening niet mogelijk is, wordt er doorverwezen naar de Bemiddelingscommissie en wordt eventueel de gerechtelijke jeugdhulp gevorderd, rekening houdende met het subsidiariteitsbeginsel. De jeugdhulp kan ambulant of residentieel zijn. Soms volstaat het om in de gepaste begeleiding te voorzien in een opvangplaats van Fedasil. Amendement nr. 5 heeft de bedoeling dit te benadrukken.

Amendement nr. 5 wordt éénparig aangenomen door de negen aanwezige leden.

Punt 7 (nieuw)

Amendement nr. 2

Mevrouw Thibaut en mevrouw Piryns dienen amendement nr. 2 in (stuk Senaat nr. 5-1828/2), dat strekt om het dispositief aan te vullen met een nieuw punt 7, luidende : « 7. het protocol van 28 januari 2013 betreffende de registratie van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen die geen asielzoekers zijn en op het grondgebied worden gesigneerd, te herzien waarbij de identificatie van die minderjarigen wordt opgedragen aan de dienst Voogdij in navolging van de programmawet van 24 december 2002. »

De indieners verwijzen naar de verantwoording van amendement nr. 1.

Amendement nr. 2 wordt éénparig verworpen door de 9 aanwezige leden.

VII. EINDSTEMMINGEN

Het geheel van het aldus geamendeerde voorstel van resolutie wordt éénparig aangenomen door de 9 aanwezige leden.

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van dit verslag.

De rapporteur,
Gérard DEPREZ.

De voorzitter;
Philippe MOUREAUX.

*
* *

ANNEXE

BIJLAGE



Bruxelles, le

03-06-2013

Monsieur MOUREAU
 Président de la
 Commission de l'Intérieur
 et des Affaires
 administratives
 Sénat
 Palais de la Nation
 Place de la Nation, 1
 1009 BRUXELLES

N/Réf : DG/SC/0612/MIS-GEN/GENERAUX/ProprésolutionMENA 8165
 Collaboratrice : Mme CROONEN
 (à rappeler dans toute correspondance)

Concerne : Proposition de résolution relative à l'accueil du mineur étranger non accompagné (Déposée par Mme Fatma Pehlivan et consorts)

Monsieur le Président,

J'ai pris connaissance de la Proposition de résolution relative à l'accueil du mineur étranger non accompagné dont votre commission a débuté l'examen

J'aimerais à cet égard vous communiquer certaines observations.

En effet, je partage l'idée qu'il faut augmenter la capacité d'accueil pour les MENA en deuxième et troisième phase ; le principe de non-discrimination (point 2) et la conclusion d'un accord de coopération entre les instances fédérales et les communautés (point 3) sont essentiels, demandés et attendus depuis de nombreuses années.

Quant au renforcement de l'efficacité de l'échange d'informations entre les différentes parties concernées à savoir l'Office des étrangers, les services de police et les centres d'accueil, je me permets d'attirer votre attention sur le fait que ce sont des instances et services qui n'ont pas les mêmes missions. L'Office des étrangers est une instance de contrôle des frontières, la police une instance de répression tandis que le centre d'accueil est un lieu d'hébergement et de socialisation du jeune. Il ne faudrait dès lors pas que des informations que le jeune pourrait confier à un travailleur du centre dans le cadre d'une relation de confiance et dès lors du secret professionnel puissent être divulguées à l'Office des étrangers. Si les jeunes savent que les informations qu'ils dévoilent auprès des travailleurs sociaux du centre sont relayées à l'Office des étrangers, ils n'auront plus confiance. Il paraît donc essentiel de délimiter les informations qui seraient échangées, leur but, et examiner s'il ne faudrait pas l'accord du jeune pour que ces informations soient transmises. Un avis de la Commission de la vie privée serait peut-être souhaitable.



rue de Birmingham, 66
 B - 1080 Bruxelles
 T : +32 (2) 223 36 99
 F : +32 (2) 223 36 46
www.dgde.cwb.be