



# Transition des MENA vers l'autonomie

Quel accompagnement  
pour les jeunes les plus  
vulnérables ?

novembre 2019

The logo for CIRÉ, featuring the word "CIRÉ" in a bold, blue, sans-serif font. Above the letters "I" and "R" are three small orange dots, and above the letter "É" is a small orange arrow pointing to the right.

## Sommaire

Introduction	3
L'accueil des MENA en Belgique	4
Communauté française	5
Communauté flamande	6
Communauté germanophone	7
Conclusion	8

Écrit par Nathan Mouraux – stagiaire au service études et politique, sous la supervision de  
Jean-Baptiste Lardot – service études et politique  
Éditrice responsable : Sotieta Ngo – tous droits réservés – CIRÉ asbl 2019 – cire.be

## Introduction

Depuis quelques années, de plus en plus de mineurs arrivent en Belgique sans leurs parents pour y demander l'asile. Ce sont les mineurs étrangers non accompagnés (MENA)<sup>1</sup>.

Il n'est pas rare que ces jeunes soient particulièrement vulnérables à la suite de la rupture de liens avec leur entourage et leur pays d'origine, des grandes violences subies durant leur parcours migratoire et de leurs difficultés d'intégration dans le pays d'accueil.

Le vécu de ces enfants est d'ailleurs de plus en plus traumatisant. Leurs problèmes psychiques voire psychiatriques sont en augmentation<sup>2</sup>. Les troubles subis ont un impact sur la relation du jeune avec les autres et avec lui-même ainsi que sur son apprentissage et sa scolarité<sup>3</sup>.

Repli sur soi, association des adultes à la violence, crainte constante d'un renvoi vers le pays d'origine, dépression, angoisses, flash-backs, décrochage scolaire, délinquance, problèmes de dépendance, sans-abrisme, etc., sont autant de conséquences des traumatismes vécus. Celles-ci mettent le jeune dans une situation de vulnérabilité aiguë.

L'accueil des MENA en Belgique a été adapté afin de répondre au mieux aux spécificités de ce public. Des normes d'accueil différentes de celles prévues pour les adultes ont été développées.

Néanmoins, qu'en est-il de l'accueil des MENA les plus vulnérables et, plus particulièrement, de leur accompagnement dans la transition vers leur autonomie ? La Belgique est-elle suffisamment outillée pour répondre aux besoins spécifiques de ce public ?

Ce sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans cette analyse. Dans un premier temps, nous présenterons le système d'accueil général des MENA en Belgique en approfondissant l'étape de la transition vers l'autonomie, la 3ème phase (1). Ensuite, selon une approche comparative, nous présenterons brièvement le système d'accueil en Fédération Wallonie-Bruxelles (2), en Communauté flamande (3) et puis en Communauté germanophone (4) et pour chacune nous soulignerons les bonnes pratiques tout en proposant des améliorations. Nous concluons par un bilan de ces comparaisons en tentant d'extraire certaines pistes d'amélioration et surtout de réflexion pour le futur.

1 Pour une définition précise voir : Loi-programme du 24 décembre 2002 sur la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, M.B., 31 décembre 2002.

2 UNICEF Belgique, « Méditerranée : il faut des mesures pour les enfants », 2015, <https://www.unicef.be/fr/mediterranee-il-faut-des-mesures-pour-les-enfants/>; UNICEF « What Do You Think ? Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole », 2018, <https://www.unicef.be/content/uploads/2018/01/wdyt-4-1-FR.pdf>

3 CODE (Coordination des ONG pour les droits de l'enfant), « Santé psychique des MENA Partie III – Impact des Vulnérabilités au quotidien », décembre 2018, [http://www.lacode.be/IMG/pdf/15\\_Analyse\\_CODE\\_Sante\\_psychique\\_des\\_MENA\\_Partie\\_III\\_Impacts\\_des\\_vulnerabilites\\_au\\_quotidien.pdf](http://www.lacode.be/IMG/pdf/15_Analyse_CODE_Sante_psychique_des_MENA_Partie_III_Impacts_des_vulnerabilites_au_quotidien.pdf)

## L'accueil des MENA en Belgique

L'accueil des MENA est régi par un double régime juridique et opérationnel. L'accueil en tant que tel, est de la compétence des institutions fédérales<sup>4</sup> d'après la législation communautaire, tandis que l'orientation individualisée dans le réseau d'accueil est une compétence partagée entre le Service des tutelles, le tuteur et les acteurs de l'accueil.

En Belgique, **trois phases** sont organisées pour l'accueil des MENA.

La **première phase** consiste à dresser le profil du jeune et à établir ses vulnérabilités dans un centre d'observation et d'orientation (COO) géré par Fedasil (L'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile)<sup>5</sup>. Les MENA y sont accueillis pour une durée maximum de 15 jours pouvant être prolongée de 5 jours en cas de circonstances exceptionnelles. Lors de cette phase, il s'agit surtout de déterminer les besoins spécifiques du jeune ainsi que de vérifier les disponibilités dans les réseaux d'accueil respectifs.

La **deuxième phase** consiste en l'accueil en structure d'accueil collective « la plus adéquate »<sup>6</sup>. Le statut du jeune (demandeur d'asile ou non), son âge, ses vulnérabilités, son profil, etc., sont des éléments pris en compte dans son placement dans lesdites structures d'accueil.

La **troisième phase** consiste en l'hébergement en « Initiatives locales d'accueil » ou dans des projets spécifiques, gérés par des CPAS ou des ONG (dont le CIRÉ) qui permettent la transition vers la vie en autonomie pour le jeune. La troisième phase d'accueil est réservée en principe aux mineurs de plus de 16 ans, suffisamment autonomes, et ayant obtenu une autorisation de séjour de plus de 3 mois.

Cette troisième phase a été conçue afin de faciliter la transition de l'aide matérielle à l'aide sociale et l'intégration des MENA dans la société. Les jeunes sont stimulés à prendre en main leur vie quotidienne au niveau social et relationnel. Au fur et à mesure de l'accueil, les responsabilités des jeunes augmentent. Cette étape dure six mois, au terme desquels le jeune doit trouver un logement et devenir autonome dans sa vie quotidienne. Sous certaines conditions, le jeune pourra bénéficier d'un sursis et son accueil sera prolongé pour une durée définie en fonction de son âge, de son autonomie et de l'avancée de sa recherche de logement.

Durant l'ensemble du parcours d'accueil, certains jeunes sont plus vulnérables que d'autres (voir supra). Le manque d'accompagnement des MENA les plus vulnérables peut être extrêmement préjudiciable pour ceux-ci et ce d'autant plus lorsqu'ils sont à la 3<sup>ème</sup> phase d'accueil sensée être une phase de transition vers l'autonomie.

Dans la pratique, il semble incontestable qu'il existe une carence dans l'accompagnement de ces jeunes les plus vulnérables, en particulier au sud du pays. Ils ne bénéficient pas de structures d'accueil et d'accompagnement psycho-médicosocial adaptées.

En effet, les administrations communautaires d'aide à la jeunesse, faute de ressources ou faute de structures adaptées, semblent souvent réticentes à reconnaître les MENA comme des jeunes en difficulté ou dans des situations nécessitant une prise en charge par leur service. L'étiquette « étranger » et non l'étiquette « jeunesse » continue à déterminer l'accueil des MENA qui est majoritairement intégrée dans la politique d'accueil des demandeurs d'asile. Pour sa part, Fedasil est consciente du problème mais n'agit pas, considérant que l'accompagnement de ces jeunes plus vulnérables relève des missions de l'aide à la jeunesse.

Des différences semblent exister entre les Communautés du pays dans l'accueil des MENA vulnérables en phase de transition vers l'autonomie. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé d'utiliser l'angle d'une analyse comparative entre les différentes Communautés du pays.

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

5 Il en existe quatre : Steenokkerzeel, Woluwé Saint-Pierre, Neder-over-Heembeek et Sugny.

6 Arrêté royal du 7 mai 2007 déterminant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux centres d'observation et d'orientation pour les MENA.

En Fédération Wallonie-Bruxelles, la troisième phase est mise en place par des CPAS et par des ONG, dont certaines font partie de la structure d'accueil du CIRÉ<sup>7</sup>.

Au CIRÉ, les jeunes sont accueillis dans des appartements et sont accompagnés dans la mise en place de leur projet de vie, l'apprentissage du fonctionnement du système de protection sociale et médicale et des administrations. Ils sont également préparés à l'acquisition de compétences pour vivre en autonomie (se préparer à subvenir à leurs besoins, gérer un budget, entretenir leur lieu de vie, etc.)

Les projets partenaires du CIRÉ ont chacun leurs spécificités. Certains sont plus adaptés pour des jeunes relativement autonomes, d'autres le sont plus pour des jeunes ayant besoin de plus d'encadrement.

Malgré le Plan MENA de 2016 et les conventions de Fedasil, le manque de places d'accueil spécifiques pour les jeunes en Fédération Wallonie-Bruxelles est manifeste.

Dans ce cadre se pose la question de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les Communautés.

Le décret du 18 janvier 2018 portant le code de l'aide à la jeunesse prévoit pourtant que tout jeune « dont la santé ou la sécurité est en danger ou dont les conditions d'éducation sont compromises par son comportement, celui de sa famille ou de ses familiers [...] a droit à l'aide spécialisée, organisée dans le cadre du présent décret. Cette aide tend à lui permettre de se développer dans des conditions d'égalité de chances en vue de son accession à une vie conforme à la dignité humaine » et ce « sans discrimination aucune »<sup>8</sup>.

Certes, cette aide spécialisée est supplétive et complémentaire à l'aide sociale générale – organisée par les CPAS – et n'intervient qu'une fois qu'il a été constaté que l'aide générale n'a pu résoudre adéquatement le problème. Néanmoins, lorsque l'aide matérielle (l'accueil) prend fin pour certains jeunes et qu'ils se retrouvent sans solution d'hébergement notamment à cause de différents facteurs de vulnérabilité (délinquance, absence de scolarité, situation de dépendance, instabilité psychologique, dépression, illettrisme, situation de handicap, problèmes physiques ou mentaux, etc.) il est assez clair qu'ils n'ont pas reçu l'aide adéquate.

Toute la construction de leur projet de vie et tous leurs droits en tant que mineur peuvent être gravement compromis dans de telles situations.

Ces MENA devraient avoir droit à l'aide spécialisée organisée par la Fédération-Wallonie Bruxelles pour les jeunes en danger. Les Services d'aide à la Jeunesse sont tenus légalement de sortir immédiatement le jeune de la situation de danger dans laquelle il se trouve tout en recherchant « la solution durable » la plus adéquate en tenant compte de ses difficultés, ses besoins et de son intérêt supérieur. Malheureusement ces principes ne sont pas appliqués par tous les Services d'aide à la jeunesse en Fédération Wallonie-Bruxelles.

Cette réticence des administrations d'aide à la jeunesse semble, entre autres, être causée par les défis plus structurels auxquels celles-ci sont confrontées (manque de moyens, de places, d'expertises etc.) De trop nombreux jeunes vulnérables en Fédération Wallonie-Bruxelles sont mis sur liste d'attente ou renvoyés à Fedasil et aux CPAS. Ils sont alors livrés à eux-mêmes et ne bénéficient pas de l'aide à laquelle ils ont droit.

Il semble urgent de proposer non seulement plus de places mais aussi un panel plus large et plus spécialisé de travail de mise en autonomie des jeunes les plus vulnérables se trouvant en troisième phase. De nombreux jeunes ont des vulnérabilités qui nécessitent une aide et un accueil spécialisé dans les structures d'aide à la jeunesse.

Par ailleurs, l'on peut déplorer qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles, une fois qu'un MENA – vulnérable ou non – atteint l'âge de dix-huit ans, il n'est plus représenté par son tuteur et ne reçoit plus d'accompagnement spécifique. Il est considéré comme autonome et est donc censé comprendre le système belge et mettre en place son projet de vie<sup>9</sup>. Assurément, cela est loin d'être le cas pour les MENA les plus vulnérables.

Enfin, une question particulière se pose en Fédération Wallonie-Bruxelles (comme en Communauté flamande, voir infra). Il s'agit de celle des MENA ayant une problématique de santé mentale. En effet, cette compétence relève de la Région wallonne et non de la Fédération Wallonie-Bruxelles (contrairement à la Flandre où la Région et la Communauté ne sont pas dissociées), ce qui rend plus complexe le placement des jeunes dans les centres adaptés. Ceux-ci souffrent également d'un sous-financement. Cet élément du paysage institutionnel ainsi que le manque de moyens financiers du secteur rendent plus difficile dans la pratique le placement des jeunes dans les centres de santé mentale.

Dès lors, il semble également urgent de faciliter l'accès aux dits centres.

7 Aide aux personnes déplacées (APD), Caritas International et Service social des solidarités (SESO).

8 Article 1 et 20 du décret du 18 janvier 2018.

9 Pour plus de précisions quant à cet aspect de la problématique, voir notre analyse : « 18 ans, l'âge de l'autonomie? L'accueil des MENA demandeurs d'asile en Belgique francophone. » disponible sur <https://www.cire.be/wp-content/uploads/2017/12/18-ans-age-autonomie.pdf>

## Communauté flamande

En Communauté flamande, l'accueil des jeunes les plus vulnérables en troisième phase est également mis en place par des CPAS et des ONG (Minor Ndako, De Oever, Joba Kiosk).

Les caractéristiques de l'accueil semblent, en théorie, être les mêmes qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles. Un Plan MENA et des conventions Fedasil ont d'ailleurs également été mis en place dans le Nord du pays.

Cependant, l'accueil en Communauté flamande diffère de celui en Fédération Wallonie-Bruxelles principalement en ce que l'« Agentschap jongerenwelzijn » (agence de l'aide à la jeunesse flamande) semble moins réticente à considérer le MENA comme un « jeune » plutôt que comme un « étranger ».

En effet, le cadre juridique en Communauté flamande institue l'obligation d'intervention des administrations publiques d'aide à la jeunesse vis-à-vis des enfants pour lesquels a été formulée une demande d'aide ou qui se trouvent dans une « situation inquiétante »<sup>10</sup>.

La demande d'aide est introduite par le tuteur du MENA aux « Intersectorale toegangspoorten » (portes d'accès intersectorielles). Il s'agit d'un point d'accueil administratif du secteur de l'aide à la jeunesse flamande pour tout jeune demandeur d'une aide, MENA ou non. L'âge et le statut administratif du demandeur n'ont pas d'impact sur la compétence des « Intersectorale toegangspoorten ». Un formulaire doit y être déposé pour que la demande puisse être étudiée. Le jeune est ensuite placé dans le centre d'aide à la jeunesse qui correspond à son profil.

La première différence avec la Fédération Wallonie-Bruxelles est donc l'assimilation des MENA à tout autre jeune. Le statut de « jeune » prédomine bien plus souvent sur le statut « d'étranger » en Région flamande. Cela est sans doute à mettre en lien avec les plus grands moyens dont dispose la Région flamande dans le secteur de l'aide à la jeunesse (tant en termes de moyens financiers que d'expertise) mais aussi à la capacité de placement plus grande pour les MENA les plus vulnérables, grâce à la création récente de places supplémentaires dans les structures d'accueil. L'aspect centralisé de « l'Agentschap jongerenwelzijn » semble également jouer en la faveur de l'aide aux MENA les plus vulnérables.

La seconde différence est que l'aide à la jeunesse flamande a mis à disposition des structures autonomes d'accueil accessibles au-delà de la majorité, notamment les CBAW, (« Contextbegeleiding autonoom wonen ») accessibles jusqu'à l'âge de 21 ans, et les KWE, (« Kleinschalige wooneenheden ») accessibles jusqu'à 25 ans<sup>11</sup>. Dans le cadre de ces dernières, selon le cas de chaque MENA, un accompagnement personnalisé de transition vers l'autonomie est mis en place. L'aide pour le MENA le plus vulnérable ne s'arrête donc pas à sa majorité comme c'est bien souvent le cas en Fédération Wallonie Bruxelles. Bien évidemment, cette aide prolongée nous semble primordiale pour les jeunes les plus vulnérables.

Le dernier point que nous pouvons aborder concernant la Communauté flamande est que les acteurs de l'accueil des MENA les plus vulnérables rencontrent la même difficulté que dans le Sud du pays concernant le secteur de la santé mentale (voir supra). En effet, les services de santé mentale sont sous financés et sont assez dépourvus en termes d'expertise. Il est très rare qu'un MENA souffrant de problèmes de santé mentale puisse être transféré dans les centres adaptés.

<sup>10</sup> Article 5 et 8 du Decreet van 12 juli 2013 betreffende integrale jeugdhulp.

<sup>11</sup> Exemple : le projet Studio 54 de Minor Ndako..

## Communauté germanophone

Actuellement, la Communauté germanophone dispose de quelques places d'accueil en seconde phase au centre Croix-Rouge d'Eupen mais ne dispose pas de places d'accueil pour les MENA en 3<sup>ème</sup> phase.

Seule une initiative pour « l'après centre » existe. En 2018, le gouvernement la Communauté germanophone a conclu un contrat de deux ans avec l'asbl « Soziale Integration und Alltagshilfe » (SIA).

Le SIA est chargée d'assurer un accompagnement pour les MENA qui désirent s'installer sur le territoire de la Communauté germanophone afin de favoriser leur intégration sociale et ce jusqu'à maximum 26 ans.

Cet aide comprend un accompagnement socio-thérapeutique, des conseils individuels sur des questions administratives ainsi qu'un soutien au développement personnel et à l'intégration.

En ce qui concerne la compétence de l'aide à la jeunesse germanophone celle-ci est compétente pour les demandes qui concernent des MENA qui résident sur le territoire de la Communauté. Ces demandes sont traitées de la même manière que toutes les autres demandes : MENA et non-MENA confondus.

Nous nous posons la question du bien fondé d'un maintien de quelques places d'accueil pour MENA en centre collectif dans la région de langue allemande. En effet, jusqu'il y a peu, le centre de Manderfeld proposait également de places MENA. Il arrive souvent que les jeunes fassent l'objet d'un transfert disciplinaire. Désormais, si un jeune est sanctionné et transféré, il ne pourra plus l'être au sein de la Communauté germanophone et devra apprendre une nouvelle langue. Il s'agit d'un obstacle supplémentaire pour des jeunes qui ont besoin de stabilité et de continuité.

## Conclusion

L'accompagnement des MENA les plus vulnérables dans leur transition vers l'autonomie tel qu'il est en Belgique actuellement soulève différentes réflexions.

L'approche comparative utilisée dans cette analyse nous permet de mettre en lumière les points positifs et négatifs de cet accompagnement en Fédération Wallonie-Bruxelles, Communauté flamande et Communauté germanophone.

Le premier élément à souligner est celui de la prise en charge de la compétence communautaire de l'aide à la jeunesse. Il semble exister des disparités entre le Nord et le Sud du pays. En effet, un MENA vulnérable sera plus fréquemment pris en charge par l'aide à la jeunesse flamande qu'un MENA vulnérable qui demande de l'aide en Fédération Wallonie-Bruxelles. Un MENA est plus aisément considéré comme un « jeune » en Communauté flamande qu'en Fédération Wallonie-Bruxelles, où l'étiquette « étranger » prévaudra plus fréquemment. Outre l'aspect financier, il nous semble que cela est dû aux systèmes des « intersectorale toegangspoort » et à l'aspect centralisé de l'aide à la jeunesse flamande.

Le deuxième élément qui ressort de cette comparaison est que l'aide en Communauté flamande perdure après la majorité du jeune, là où, en Fédération Wallonie-Bruxelles, elle s'arrête dès ses 18 ans. En effet, certains jeunes en Flandre sont aidés par les services de l'aide à la jeunesse jusqu'à leurs 25 ans. Les jeunes les plus vulnérables ne deviennent pas autonomes du simple fait d'atteindre leurs 18 ans. Chaque MENA vulnérable a une histoire et sa transition vers l'autonomie peut être plus ou moins longue selon ses circonstances personnelles.

Le troisième élément à mettre en lumière est la difficulté rencontrée dans les trois Communautés du pays à transférer les MENA vulnérables dans les centres de santé mentale. Les jeunes qui souffrent de troubles mentaux sont rarement pris en charge adéquatement. Des efforts doivent être faits à ce niveau pour ne pas laisser ces jeunes MENA vulnérables sans aide.

Finalement, que répondre à la question posée en début d'analyse ? La Belgique est-elle suffisamment outillée pour répondre aux besoins spécifiques de ce public ?

Globalement, il en ressort que la Belgique n'est pas suffisamment outillée pour l'accompagnement des MENA les plus vulnérables. L'accompagnement manque de moyen financiers et humains pour qu'aucun jeune vulnérable ne soit mis sur le côté.

Les pistes d'amélioration que nous pouvons proposer sont multiples.

En premier lieu, les Communautés devraient regarder ce qui se fait chez leurs voisins en termes d'aide à la jeunesse afin de pouvoir améliorer cet accompagnement. Certaines pistes de solutions sont à portée de main.

En second lieu, le nœud du problème semble se situer dans le manque de structures spécialisées tant au niveau des Communautés que de Fedasil. Les Communautés et notamment la Fédération Wallonie-Bruxelles doivent créer plusieurs structures semi-communautaires avec une présence renforcée de l'équipe éducative qui puisse accompagner les jeunes plus loin que leurs 18 ans. Quant à l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile, elle doit soutenir des projets de 3ème phase réservés aux jeunes les plus vulnérables, qui proposent un accompagnement intensif à ces jeunes et les accompagnent après leur majorité et ce jusqu'à ce qu'une solution d'hébergement adapté puisse leur être trouvée. C'était le cas du projet Limbourg mis en place par Caritas sur fond propre, qui a dû fermer faute de soutien de l'agence.



## Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers

Créé en 1954, le CIRÉ est une structure de coordination pluraliste réunissant 28 organisations aussi diversifiées que des services sociaux d'aide aux demandeurs d'asile, des organisations syndicales, des services d'éducation permanente et des organisations internationales. L'objectif poursuivi est de réfléchir et d'agir de façon concertée sur des questions liées à la problématique des demandeurs d'asile, des réfugiés et des étrangers.

### CIRÉ asbl

rue du Vivier, 80-82 | B-1050 Bruxelles

t +32 2 629 77 10 | f +32 2 629 77 33

| [www.CIRÉ.be](http://www.CIRÉ.be)

 Votre soutien compte ! Faites **un don**

IBAN : BE91 7865 8774 1976 - BIC : GKCCBEBB

### Les organisations membres

- Aide aux personnes déplacées (APD)
- Amnesty international
- Association pour le droit des étrangers (ADDE)
- BePax
- Cap migrants
- Caritas international
- Centre d'éducation populaire André Genot (CEPAG)
- Centre social protestant
- Centre des Immigrés Namur-Luxembourg (CINL)
- Convivium
- Croix-Rouge francophone de Belgique (département accueil des demandeurs d'asile)
- CSC Bruxelles-Hal-Vilvorde
- CSC Nationale
- Équipes populaires
- FGTB Bruxelles
- Interrégionale wallonne FGTB
- Jesuit refugee service – Belgium (JRS)
- Médecins du Monde
- Mentor-escale
- Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX)
- Mouvement ouvrier chrétien (MOC)
- L'Olivier 1996
- Le monde des possibles
- Présence et action culturelles (PAC)
- Point d'appui
- Service social de Solidarité socialiste (SESO)
- Service social juif (SSJ)
- Union des Progressistes Juifs de Belgique (UPJB)