DOC 55 **0280/001**

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

SESSION EXTRAORDINAIRE 2019

9 septembre 2019

# PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, en ce qui concerne la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés**

(déposée par Mme Vanessa Matz)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

BUITENGEWONE ZITTING 2019

9 september 2019

# WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de programmawet (I) van 24 december 2002, wat de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen betreft**

(ingediend door mevrouw Vanessa Matz)

**RÉSUMÉ**

*La présente proposition de loi vise à améliorer la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.*

**SAMENVATTING**

*Dit wetsvoorstel beoogt de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen te verbeteren.*

## DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition reprend le texte de la proposition DOC 54 0271/001.

1. **Les différents types de mineurs étrangers non accompagnés**

La Belgique, à l'instar d'autres pays européens, est confrontée à la problématique des mineurs étrangers qui arrivent sur le territoire sans avoir de représentant légal (père, mère, tuteur).

Plusieurs cas de figure peuvent se présenter. Certains mineurs voyagent seuls. Certains fuient des situations de guerre, d'autres la misère et "tentent la chance" en Europe. D'autres ne sont pas nécessairement arrivés seuls car ils sont partis avec leurs parents ou un tuteur. En période de conflit, il n'est pas rare que ce départ soit impulsif et que des membres d'une même famille soient séparés en chemin. Il y a ensuite les mineurs qui sont envoyés par leur parent pour "une vie meilleure".

2. **Cadre légal en Belgique**

2.1. ***Fonctionnement***

Parallèlement à l'ampleur du phénomène, les mineurs ont toujours constitué des victimes potentielles de la traite des êtres humains, des réseaux de prostitution ou de la délinquance organisée.

C'est pourquoi, il a fallu organiser un encadrement spécifique qui tienne compte, avant tout, de l'état de vulnérabilité du mineur étranger qui n'est pas accompagné. Pour parer à ce problème, la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 (article 479) a instauré, dans le titre XIII, chapitre 6, un régime spécifique de tutelle pour les "mineurs étrangers non accompagnés" (ci-après, Mena).

Il faut entendre par "Mena"[1] toute personne:

1. âgée de moins de dix-huit ans;

[1] Article 479-5, dans le chapitre 6 "Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés" du titre XIII de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2002.

## TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit voorstel neemt de tekst over van voorstel DOC 54 0271/001.

1. **De verschillende types van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen**

Net zoals andere Europese landen wordt België geconfronteerd met het vraagstuk van de minderjarige vreemdelingen die ons grondgebied bereiken zonder dat zij een wettelijke vertegenwoordiger (vader, moeder of voogd) hebben.

Diverse gevallen kunnen zich voordoen. Bepaalde minderjarigen reizen alleen; sommigen ontvluchten oorlogssituaties, anderen willen weg uit ellende en nog anderen "wagen hun kans" in Europa. Anderen dan weer zijn niet noodzakelijkerwijs alleen aangekomen, want zij zijn met hun ouders of voogd afgereisd. In een conflictperiode is het niet ongewoon dat mensen impulsief vertrekken, en dat de leden van eenzelfde gezin onderweg van elkaar gescheiden raken. Ten slotte zijn er minderjarigen die door hun ouders worden uitgestuurd "om een beter leven uit te bouwen".

2. **Wettelijk raamwerk in België**

2.1. ***Werking***

Het vraagstuk is niet alleen grootschalig; minderjarigen zijn ook altijd potentiële slachtoffers geweest van mensenhandel, prostitutienetwerken of georganiseerde misdaad.

Daarom ook moest specifieke begeleiding worden uitgewerkt die in de eerste plaats rekening houdt met de kwetsbaarheid van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen. Om dat knelpunt te verhelpen, werd bij titel XIII, hoofdstuk 6, artikel 479 van de programmawet (I) van 24 december 2002 een specifieke regeling uitgewerkt voor de "niet-begeleide minderjarige vreemdelingen" (hierna NBMV genoemd).

Met "NBMV" wordt bedoeld elke persoon[1]:

1. van minder dan achttien jaar oud;

[1] Titel XIII, hoofdstuk 6 "Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen", artikel 479-5 van de programmawet (I) van 24 december 2002, die werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 31 december 2002.

2. non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu de la loi nationale du mineur;

3. ressortissante d'un pays non-membre de l'Espace économique européen;

4. et étant dans une des situations suivantes:

a. soit avoir demandé l'asile;

b. soit ne pas satisfaire aux conditions d'accès au territoire et de séjour déterminées par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

La loi du 12 mai 2014 modifiant le titre XIII, chapitre VI, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 en ce qui concerne la tutelle des mineurs étrangers non accompagnés[2] a également prévu une tutelle spécifique concernant les mineurs ressortissants d'un pays membre de l'Espace économique européen (EEE) ou de la Suisse. Celle-ci s'éteint lorsque le mineur ne se trouve plus dans une situation vulnérable. Ces mineurs non-accompagnés ressortissants de l'EEE ou de la Suisse ne sont pas concernés par la présente proposition de loi.

Le régime de tutelle pour les Mena est organisé de manière à ce que tous les mineurs étrangers non accompagnés, reconnus comme tels par le service de tutelle, soient pris en charge et accompagnés tout au long de leur séjour, qu'ils aient ou non introduit une demande d'asile.

Le tuteur du Mena est chargé de prendre soin de la personne du mineur non accompagné durant son séjour en Belgique. Il veille à ce que le mineur soit scolarisé et reçoive un soutien psychologique et des soins médicaux appropriés. Pour ce faire, il agit en concertation avec le mineur, avec la personne ou l'institution qui l'héberge, avec les autorités compétentes en matière d'asile, d'accès au territoire, de séjour et d'éloignement et/ou avec toute autre autorité concernée.

Le rôle du tuteur du Mena, en tant que représentant légal du mineur étranger, est de veiller en bon père de famille au bien-être de l'enfant, en tenant compte de son projet et de son intérêt personnel. Dans l'exercice de sa mission, il est soumis à un double contrôle, à savoir celui du Service des tutelles et celui du juge de paix. Tout au

[2] Publiée au *Moniteur belge* du 21 novembre 2014.

2. die niet begeleid is door een persoon die het ouderlijk gezag of de voogdij over hem uitoefent krachtens de nationale wet van de minderjarige;

3. die onderdaan is van een land dat geen lid is van de Europese Economische Ruimte;

4. en verkeert in één van de volgende situaties:

a. ofwel de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling heeft gevraagd;

b. ofwel niet voldoen aan de voorwaarden inzake toegang tot en verblijf op het grondgebied vastgesteld in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

De wet van 12 mei 2014 tot wijziging van titel XIII, hoofdstuk VI, van de programmawet (I) van 24 december 2002 wat de voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen betreft[2], voorziet eveneens in een specifieke voogdij met betrekking tot de minderjarigen die onderdaan zijn van een land dat lid is van de Europese Economische Ruimte (EER), of van Zwitserland. Die voogdij eindigt wanneer de minderjarige zich niet langer in een kwetsbare positie bevindt. Dit wetsvoorstel is niet van toepassing op die niet-begeleide minderjarigen die onderdaan zijn van een EER-land of van Zwitserland.

De voogdijregeling voor de NBMV wordt zo georganiseerd dat alle niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, die aldus door de dienst Voogdij zijn erkend, tijdens heel hun verblijf worden opgevangen en begeleid, ongeacht of zij al dan niet een asielaanvraag hebben ingediend.

De voogd van de NBMV moet zorg dragen voor de niet-begeleide minderjarige vreemdeling tijdens diens verblijf in België. Hij ziet erop toe dat de minderjarige onderwijs volgt, alsmede dat hij passende psychologische bijstand en medische verzorging krijgt. Met het oog daarop handelt hij in overleg met de minderjarige, met de persoon of de instelling die hem huisvest en met de overheden bevoegd voor asiel, toegang tot het grondgebied, verblijf en verwijdering en iedere andere betrokken overheid.

Als wettelijk vertegenwoordiger van de minderjarige vreemdeling is het de taak van de voogd van de NBMV om als goede huisvader te zorgen voor het welzijn van het kind, met inachtneming van wat dat kind van plan is en rekening houdend met zijn persoonlijk belang. Bij de uitoefening van zijn taak is de voogd onderworpen

[2] Bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 21 november 2014.

long de la procédure de séjour, le tuteur du Mena établit une relation de confiance avec son pupille étranger.

Toutefois, cette représentation est vouée à s'arrêter dès que le Mena obtient un titre de séjour définitif. En effet, l'article 479-23 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 précitée précise à ce sujet que "Lorsqu'il a été délivré un titre de séjour à durée illimitée au mineur, la mission du tuteur prend fin (...)". Par "titre de séjour à durée illimitée", il convient d'entendre la délivrance d'un certificat d'inscription au registre des étrangers définitif ou d'une carte d'identité d'étranger.

Ensuite, la loi enjoint le représentant du Mena d'entreprendre toutes les démarches requises en vue d'ouvrir une tutelle civile.

2.2. ***Nécessité de continuer la tutelle lorsque le mineur obtient un titre de séjour à durée illimitée***

Dans les faits, lorsque le Mena obtient un titre de séjour pour une durée illimitée, la tutelle sur celui-ci continue cependant de s'appliquer dans un grand nombre de cas, jusqu'à la majorité, et ce pour les deux raisons suivantes.

*2.2.a. La qualité d'enfant étranger ne permet pas d'apprécier si les règles d'ouverture de la tutelle civile sont rencontrées*

Ainsi, il y a lieu de se référer aux articles 389 et suivants du Code civil.

Aux termes de l'article 389 du même Code: "La tutelle des enfants mineurs s'ouvre si les père et mère sont décédés, légalement inconnus ou dans l'impossibilité durable d'exercer l'autorité parentale.

À moins qu'elle ne résulte de l'interdiction judiciaire, de la minorité prolongée, de l'absence déclarée ou présumée, cette impossibilité est constatée par le Tribunal de première instance conformément à la procédure définie à l'article 1236*bis* du Code judiciaire."

Il est difficile de prouver le décès des deux parents dans la mesure où cela implique la production de certificats de décès, délivrés par les autorités du pays où le décès est survenu, certificats qui doivent faire l'objet de la procédure de légalisation par les autorités consulaires

aan tweevoudig toezicht door de dienst Voogdij en de vrederechter. Tijdens de hele verblijfsprocedure bouwt de voogd van de NBMV een vertrouwensrelatie uit met zijn buitenlandse pupil.

Toch moet die vertegenwoordiging een einde nemen zodra de NBMV een definitieve verblijfsvergunning verkrijgt. Artikel 479-23 van voormelde programmawet (I) van 24 december 2002 preciseert daarover immers het volgende: "Wanneer aan de minderjarige een verblijfsvergunning van onbepaalde duur is afgeleverd, wordt een einde gesteld aan de opdracht van de voogd (...)". Terzake dient het begrip "verblijfsvergunning van onbepaalde duur" te worden begrepen als een definitief "bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister" of als een identiteitskaart voor vreemdelingen.

Vervolgens schrijft de wet de vertegenwoordiger van de NBMV voor alle vereiste stappen te zetten teneinde de burgerlijke voogdij te doen ontstaan.

2.2. ***Noodzaak van verdere voogdij als de minderjarige een verblijfsvergunning van onbepaalde duur verkrijgt***

Als de NBMV een verblijfsvergunning van onbepaalde duur verkrijgt, blijft de voogdij over de betrokkene in veel gevallen echter feitelijk gelden tot zijn meerderjarigheid en wel om de volgende redenen.

*2.2.a. De hoedanigheid van buitenlands kind maakt het niet mogelijk te beoordelen of er is tegemoetgekomen aan de regels inzake het ontstaan van de burgerlijke voogdij*

Zo moet worden verwezen naar de artikelen 389 en volgende van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 389 van dat Wetboek stelt: "De voogdij over minderjarigen ontstaat indien beide ouders overleden zijn, wettelijk onbekend zijn of in de voortdurende onmogelijkheid zijn om het ouderlijk gezag uit te oefenen.

Tenzij de voogdij voortvloeit uit een gerechtelijke onbekwaamverklaring, uit een verlengde minderjarigheid, uit een verklaring of een vermoeden van afwezigheid, wordt deze onmogelijkheid vastgesteld door de rechtbank van eerste aanleg overeenkomstig de procedure omschreven in artikel 1236*bis* van het Gerechtelijk Wetboek."

Het is moeilijk het overlijden van beide ouders te bewijzen, aangezien dat het overleggen inhoudt van getuigschriften van overlijden, uitgereikt door de overheid van het land waar het overlijden heeft plaatsgehad; die getuigschriften moeten vervolgens worden onderworpen

belges à l'étranger et par le SPF Affaires étrangères[3] en Belgique. À défaut, la tutelle civile s'ouvre, à condition de prouver que les parents sont dans "l'impossibilité durable d'exercer leur autorité parentale".

Comme le précise l'article 1236*bis* du Code judiciaire:

"La demande tendant à la constatation de l'impossibilité durable d'exercer l'autorité parentale est introduite devant le Tribunal de première instance par le procureur du Roi. Ce dernier agit d'office ou à la demande de toute personne intéressée."

Cependant, rares sont les cas où le parquet saisit le tribunal de première instance, car il estime que l'impossibilité durable d'exercer l'autorité parentale n'est, à première vue, pas rencontrée pour le mineur étranger.

*2.2.b. Le tuteur du Mena doit trouver une personne disposée à assurer la mission de représentant légal*

Une telle chose est loin d'être évidente pour le mineur qui se retrouve éloigné de son environnement et qui ne sait pas vers qui se tourner.

Dans les faits, le tuteur du Mena est tenu de joindre, dans son dossier au juge de paix, les coordonnées du candidat à la tutelle civile, ainsi qu'un avis justifiant le choix de la personne qui exercera la tutelle civile dans l'intérêt de l'enfant.

Au regard de ce qui précède, il est évident que la tutelle civile n'est pas un régime de représentation approprié pour le mineur étranger.

Étant donné que l'obtention d'un titre de séjour "ne met pas fin à l'incapacité juridique du mineur, mais le prive du représentant légal, la tutelle spécifique prenant fin"[4], il est donc non pertinent de lier le régime de tutelle du Mena à l'obtention d'un titre de séjour définitif.

Par contre, le régime de tutelle spécifique pour le Mena, tel qu'instauré par la loi-programme du 24 décembre 2002 précitée, assure déjà une représentation légale

[3] Service public fédéral des Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement.

[4] Voir C. van Zeebroeck, *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique. Situation administrative, juridique et sociale. Guide Pratique*, éditions Jeunesse et Droit, 1er mars 2007, p. 120.

aan de procedure tot legalisering door de Belgische consulaire overheid in het buitenland en de FOD Buitenlandse Zaken[3] in België. Zo dat niet kan, wordt de burgerlijke voogdij toegepast, mits wordt bewezen dat de ouders "in de voortdurende onmogelijkheid zijn om het ouderlijk gezag uit te oefenen".

Artikel 1236*bis* van het Gerechtelijk Wetboek preciseert:

"Vorderingen tot vaststelling van de voortdurende onmogelijkheid om het ouderlijk gezag uit te oefenen worden door de procureur des Konings ingesteld bij de rechtbank van eerste aanleg. De procureur des Konings treedt ambtshalve op of op verzoek van iedere belanghebbende persoon."

De gevallen waarin het parket zich tot de rechtbank van eerste aanleg wendt, zijn echter zeldzaam, want het acht de eis inzake de voortdurende onmogelijkheid om het ouderlijk gezag uit te oefenen, op het eerste gezicht voor de minderjarige niet vervuld.

*2.2.b. De voogd van de NBMV moet iemand vinden die bereid is de taak van wettelijk vertegenwoordiger uit te oefenen*

Zulks is echt niet evident voor de minderjarige die zich niet in zijn leefomgeving bevindt en die niet weet tot wie hij zich moet wenden.

De voogd van de NBMV moet in zijn dossier voor de vrederechter feitelijk de personalia van de kandidaat voor de burgerlijke voogdij voegen, alsook een kennisgeving waaruit de keuze blijkt van de persoon die de burgerlijke voogdij in het belang van het kind zal uitoefenen.

In het licht van wat voorafgaat, ligt het voor de hand dat de burgerlijke voogdij voor de buitenlandse minderjarige geen passende vertegenwoordigingsregeling is.

Aangezien het verkrijgen van een verblijfsvergunning "geen einde maakt aan de juridische onbekwaamheid van de minderjarige, maar hem de wettelijke vertegenwoordiger ontneemt, waardoor de specifieke voogdij eindigt"[4] , ligt het dus niet voor de hand de voogdijregeling van de NBMV te koppelen aan het verkrijgen van een definitieve verblijfsvergunning.

De voor de NBMV specifieke voogdijregeling, als ingesteld bij de programmawet van 24 december 2002, waarborgt daarentegen al een passende wettelijke

[3] Federale overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

[4] Zie C. van Zeebroeck, *Mineurs étrangers non accompagnés en Belgique. Situation administrative, juridique et sociale. Guide Pratique*, ed. *Jeunesse et Droit*, 1 maart 2007, blz. 120.

appropriée, qui prend en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. Il va de l'intérêt de l'enfant mineur de poursuivre ce régime de représentation spécifique aux Mena, même lorsqu'ils ont obtenu un titre de séjour pour une durée illimitée. C'est d'ailleurs ce qui se passe dans la pratique, le service des tutelles ne mettant fin à la mission du tuteur du Mena qu'à la majorité de son pupille, même si celui-ci a obtenu un certificat d'inscription au registre des étrangers définitif bien avant sa majorité.

La présente proposition vise à corriger le décalage qui existe entre la loi relative à la tutelle des Mena et la réalité du terrain. Afin d'atteindre cet objectif, il est recommandé de modifier la loi sur la tutelle des Mena, incluse dans la loi-programme du 24 décembre 2002 précitée, en complétant l'article 479-5 et en abrogeant l'article 479-23.

Il y a également lieu de donner la possibilité aux Mena, qui ont obtenu un titre de séjour d'une durée illimitée avant l'entrée en vigueur de la loi (et qui, de ce fait, sont, au moins en théorie, privés du droit à bénéficier des services de leur tuteur), de garder leur tuteur ou de pouvoir bénéficier des services d'un nouveau tuteur.

Cette solution présente l'avantage de constituer une solution durable et conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Vanessa MATZ (cdH)

vertegenwoordiging, waarbij rekening wordt gehouden met het hoger belang van het kind. Het is in het belang van de minderjarige de voor de NBMV specifieke voogdijregeling voort te zetten, zelfs als ze een verblijfsvergunning voor onbepaalde duur hebben verkregen. Dat is trouwens wat in de praktijk geschiedt: de dienst Voogdij maakt maar een einde aan de taak van de voogd van de NBMV als zijn beschermeling meerderjarig is geworden, zelfs al heeft deze, lang voor zijn meerderjarigheid, een definitief "bewijs van inschrijving in het vreemdelingenregister" verkregen.

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de kloof te dichten tussen de wetgeving inzake de voogdij over de NBMV en de werkelijkheid op het terrein. Om dat te bereiken verdient het aanbeveling de wetgeving inzake de voogdij over de niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, die in de voormelde programmawet van 24 december 2002 is opgenomen, te wijzigen door artikel 479-5 aan te vullen en artikel 479-23 op te heffen.

De NBMV die vóór de inwerkingtreding van de wet een verblijfsvergunning van onbepaalde duur hebben verkregen (en die daardoor, althans in theorie, geen recht meer hebben op de diensten van hun voogd), moeten ook de mogelijkheid krijgen hun voogd te behouden of aanspraak te maken op de diensten van een nieuwe voogd.

Deze oplossing biedt het voordeel een duurzame oplossing te zijn, in overeenstemming met het hoger belang van het kind.

## PROPOSITION DE LOI

Article 1er

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 479-5, dernier tiret, de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, est remplacé comme suit:

"— et étant dans une des situations suivantes:

— soit avoir demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié;

— soit avoir obtenu un titre de séjour d'une durée illimitée;

— soit ne pas satisfaire aux conditions d'accès au territoire et de séjour déterminées par les lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.".

Art. 3

L'article 479-23 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002 est abrogé.

Art. 4

Les mineurs étrangers non accompagnés qui, avant l'entrée en vigueur de la présente loi, ont obtenu un titre de séjour d'une durée illimitée et qui, de ce fait, le cas échéant, auraient perdu le bénéfice des services de leur tuteur, peuvent à nouveau bénéficier de ces services, de préférence ceux du tuteur qu'ils avaient avant la perte de ce droit.

3 juillet 2019

Vanessa MATZ (cdH)

## WETSVOORSTEL

Artikel 1

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 479-5, laatste streepje, van de programmawet (I) van 24 december 2002, wordt vervangen door wat volgt:

"— en verkeert in één van de volgende situaties:

— ofwel de erkenning van de hoedanigheid van vluchteling hebben gevraagd;

— ofwel een verblijfsvergunning van onbepaalde duur heeft gekregen;

— ofwel niet voldoet aan de voorwaarden inzake toegang tot en verblijf op het grondgebied vastgesteld in de wetten betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.".

Art. 3

Artikel 479-23 van de programmawet (I) van 24 december 2002 wordt opgeheven.

Art. 4

Niet begeleide minderjarige vreemdelingen die vóór de inwerkingtreding van deze wet een verblijfsvergunning van onbepaalde duur hebben gekregen en die daardoor eventueel het recht zouden hebben verloren op de diensten van hun voogd, kunnen die diensten opnieuw genieten, bij voorkeur die van de voogd die ze hadden voordat ze dat recht verloren.

3 juli 2019



Imprimerie centrale – Centrale drukkerij