

L'influence du plaidoyer des organisations de la société civile dans l'arène politique

Le cas des OSC en faveur des besoins des mineurs étrangers non
accompagnés en Belgique

Mémoire réalisé par
Christine Baggio

Promoteur
Elena Aoun

Lecteur
Min Reuchamps

Année académique 2017-2018
Master [120] en sciences politiques, orientation relations internationales, finalité action humanitaire

Déclaration de déontologie

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux,...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

Christine Baggio

Avant-propos

« Les pays ne devraient pas jouer aux trois petits singes, nous regarder sans rien faire. Ils ne devraient pas faire comme s'ils ne voyaient pas, n'entendaient pas, et garder le silence. Ils doivent faire quelque chose pour que tout redevienne comme avant. Nous avons aussi des droits. »

Fille, 15 ans, Syrie¹.

¹ UNICEF, *Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole. Rapport « What Do You Think? »* (Bruxelles : UNICEF, 2018), p. 109.

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier ma promotrice, Elena Aoun, pour l'aide et les conseils qu'elle a pu m'apporter tout au long de l'élaboration de mon mémoire.

Je tiens également à remercier mon entourage, dont ma sœur, Catherine Baggio, mon père, Vincenzo Baggio, ma mère, Malta Corona, et mon partenaire, Jonathan Wauthy, pour leur patience, leur soutien et leurs encouragements.

Pour ce qui est des relectures, je tiens à remercier Nayla Wiegand, Joëlle Tintinger et Diane Baylé.

Table des matières

Déclaration de déontologie.....	2
Avant-propos	3
Remerciements	4
1. Introduction	7
2. Cadre d'analyse	15
2.1. La problématique de la démocratie participative	15
2.2. Revue de la littérature et hypothèses	19
2.2.1. Contexte d'intervention : le contexte politico-sociétal.....	19
2.2.2. Stratégie d'intervention : la formation d'alliances.....	23
3. Contexte	27
3.1. Évolution de la problématique des mineurs non accompagnés des années quatre-vingt à nos jours.....	27
3.2. La migration des enfants : Pourquoi ? Comment ? Où ?	30
3.3. Deux principes directeurs : la vulnérabilité et l'intérêt supérieur de l'enfant.....	32
3.3.1. La vulnérabilité.....	32
3.3.2. L'intérêt supérieur de l'enfant.....	32
3.3.3. Conséquences.....	33
3.4. La procédure belge.....	34
3.4.1. Identification	34
3.4.2. Tutelle et accompagnement.....	35
3.4.3. Le système d'accueil.....	36
3.4.4. Le séjour	37
3.4.5. Scolarité	38
3.4.6. À 18 ans.....	39
3.4.7. Détention.....	40
3.4.8. Retour	40
4. Analyse et argumentation	41
4.1. Le contexte politico-sociétal belge.....	41
4.1.1. Contexte sociétal.....	41
4.1.2. Contexte politique	48
4.1.3. Récapitulatif.....	56
4.2. La formation d'alliances	57
4.2.1. Rôles de la Plate-forme Mineurs en exil, des membres et des observateurs	57
4.2.2. Pourquoi former une alliance ?	59
4.2.3. Les subsides et le modèle de financement : un défi de taille	62
4.2.4. Autres alliances et partenariats	64

4.2.5. Récapitulatif.....	65
5. Conclusion.....	66
Bibliographie	74

1. Introduction

Selon les statistiques du Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), l'année 2015 fut marquée par le plus grand nombre de personnes ayant enduré une migration forcée dans le monde depuis les cinquante dernières années. En effet, en 2016, 65,6 millions de personnes ont été obligées de fuir leur foyer, ce qui est un des chiffres les plus importants enregistrés ces dernières années. Ce chiffre comprend près de 22,5 millions de réfugiés dont plus de la moitié sont âgés de moins de 18 ans². Actuellement, il y a à peu près neuf millions d'enfants à travers le monde qui ont fui leur pays pour échapper aux conflits, à la violence et à la pauvreté³. C'est une véritable « crise des réfugiés » que le monde connaît depuis 2015, notamment due aux crises en Afrique sub-saharienne et aux conflits au Proche et au Moyen-Orient, mais surtout au conflit syrien ayant démarré en 2011⁴.

Cette crise est aussi une crise de l'accueil, si l'on considère que l'écrasante majorité des réfugiés sont accueillis en Asie (50%) et en Afrique (32%), souvent de manière précaire⁵. L'Europe, quant à elle, accueille seulement 14% des réfugiés⁶, mais a connu une hausse importante du nombre de migrants arrivant par la Méditerranée, principalement en Italie et en Grèce. Au total, plus d'un million de personnes ont décidé de fuir, à la suite de persécutions, conflits et pauvreté dans leur pays, dans l'espoir d'obtenir l'asile en Europe, et plus de la moitié sont des enfants⁷. En Belgique, l'Office des étrangers (OE) a enregistré 35 476 demandes d'asile en 2015, soit le double par rapport à 2014. Parallèlement, une hausse du nombre de demandes d'asile introduites par des mineurs non accompagnés (MNA, ou MENA⁸) a été

² Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, « Aperçu statistique : Tendances mondiales 2016 », 19 juin 2017, <http://www.unhcr.org/fr/aperçu-statistique.html>, consulté le 2 décembre 2017.

³ UNICEF, *Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole. Rapport « What Do You Think? »* (Bruxelles : UNICEF, 2018), p. 5.

⁴ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, « Global trends : Forced displacement in 2016 », 19 juin 2017, <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>, consulté le 2 décembre 2017.

⁵ UNICEF, *op. cit.*, p. 5.

⁶ *Ibidem*.

⁷ Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, *op. cit.*

⁸ Avant 2014, l'abréviation MENA désignait les « mineurs étrangers non accompagnés ». Depuis 2014, elle inclut les « mineurs européens non accompagnés ». Par facilité, le terme « mineurs non accompagnés » (MNA) sera utilisé.

constatée la même année, soit un total de 3 919⁹. En 2016, ce chiffre a baissé. En effet, parmi 4 960 demandes d'asile d'enfants, 1 076 ont été introduites par des enfants non accompagnés¹⁰.

En Belgique, un mineur non accompagné est défini, selon l'article 5 de la Loi Tutelle entrée en vigueur en 2004, comme « *toute personne* :

- *de moins de dix-huit ans,*
- *non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu de la loi applicable conformément à l'article 35 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé,*
- *ressortissante d'un pays non membre de l'Espace économique européen (EEE),*
- *et étant dans une des situations suivantes :*
 - *soit, avoir demandé la reconnaissance de la qualité de réfugié ;*
 - *soit, ne pas satisfaire aux conditions d'accès au territoire et de séjour déterminées par les lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers »*¹¹.

Depuis 2014, la définition de « **mineur étranger non accompagné** » inclut également les mineurs européens, à savoir « *toute personne* :

- *de moins de dix-huit ans ;*
- *ressortissante d'un pays membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse ;*
- *non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle en vertu de la loi applicable conformément à l'article 35 de la loi du 16 juillet 2004 portant le Code de droit international privé ;*
- *non munie d'un document légalisé attestant que la personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle a donné l'autorisation de voyager et de séjourner en Belgique ;*
- *non inscrite au registre de la population ;*

⁹ Commissariat Général aux réfugiés et aux apatrides, « Statistiques d'asile – Bilan 2015 », 7 janvier 2016, <http://www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015>, consulté le 3 décembre 2017.

¹⁰ UNICEF, *op. cit.*, p. 17

¹¹ Loi-programme (I) (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés, art. 5.

- *et étant dans une des situations suivantes :*
 - *soit avoir demandé un titre de séjour provisoire sur la base de l'article 61/2, § 2, alinéa 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;*
 - *soit se trouver en situation de vulnérabilité »¹².*

Les mineurs non accompagnés font partie d'une des catégories de la population les plus vulnérables. En effet, ils sont nombreux à avoir vécu la guerre et l'insécurité, tandis que d'autres ont du faire face à la violence et aux discriminations, ou encore aux inégalités et à la pauvreté. Leur migration se rattache souvent à une expérience traumatisante. Lorsqu'ils sont interrogés, *« ces enfants parlent de la mort, de l'exil forcé, du travail des enfants, du viol, du recrutement contraint, de la séparation des familles, de la faim et de la peur, toujours bien présente. Beaucoup d'enfants dénoncent aussi les discriminations liées à la religion, à l'appartenance ethnique, au genre ou au statut social. Certaines filles racontent comment elles ont été excisées ou mariées de force. La plupart des enfants parlent aussi des inégalités et de la corruption »*.¹³ Ce sont donc des enfants profondément bouleversés et vulnérables qui arrivent aux frontières de l'Europe, mais ils font également preuve d'une résilience invraisemblable¹⁴. Après les épreuves que ces enfants ont enduré, ils demandent à être protégés et aimeraient également pouvoir envisager un avenir de paix et de sérénité. Mais pour que cela soit possible, leur accueil et prise en charge doivent être adaptés à leur âge¹⁵.

La crise migratoire a mis en évidence les lacunes concernant les frontières externes et les politiques européennes relatives à la migration et l'asile, menant à une remise en question importante de l'Union européenne et de son attachement aux valeurs véhiculées par ses traités. Par ailleurs, la crise humanitaire a suscité de nombreux débats au niveau politique, mais a également provoqué de vives réactions de la part des citoyens européens. Deux types de réactions peuvent être relevés par rapport à la crise migratoire. D'un côté, on a assisté à la multiplication des comportements dictés

¹² *Loi-programme (I) (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés*, art. 5/1.

¹³ UNICEF, *op. cit.*, p. 10.

¹⁴ *Idem*, p. 16.

¹⁵ *Idem*, p. 106.

par la peur et la xénophobie, notamment dans les discours de certains gouvernements et partis populistes européens, qui bénéficient de plus en plus de soutien. D'un autre côté, de nombreux projets émanant de la société civile ont vu le jour, et concrétisent les valeurs européennes de la solidarité, la protection des droits de l'homme et l'assistance humanitaire¹⁶. La société civile a réagi à la crise en comblant les carences des systèmes politiques nationaux et européens en matière d'assistance et de protection des demandeurs d'asile¹⁷, car il semblerait que les États ne sont plus en mesure de gérer seuls cette problématique complexe, et de plus en plus d'acteurs s'avèrent être pertinents pour porter assistance aux migrants¹⁸. Sans cette mobilisation, les pays européens feraient face à une situation humanitaire plus grave qu'elle ne l'est à l'heure actuelle¹⁹.

Malgré la multiplication des actions de solidarité de la société civile envers les migrants, elles ne suffisent pas toujours car les besoins auxquels les organisations de la société civile (OSC) veulent répondre sont souvent dus à des problèmes d'origine politique. En effet, les OSC se retrouvent face à des difficultés qu'elles n'arrivent pas à surmonter sans une implication des décideurs politiques. C'est pourquoi de nombreuses OSC se sont focalisées sur les politiques publiques et ont décidé d'adopter des stratégies de plaidoyer aussi bien au niveau local, que national et international, pour faire progresser les lois et les programmes dans un domaine particulier²⁰. L'enjeu de leur action est d'agir afin d'élaborer une société plus démocratique, et de tenir les institutions européennes et ses États membres responsables pour les demandeurs d'asile et de s'assurer qu'ils se tiennent aux traités et aux valeurs qui y sont véhiculées : la défense des droits fondamentaux de l'être humain, la non-discrimination et le respect de la dignité humaine.

¹⁶ Comité économique et social européen. *Mission d'information du CESE sur la situation des réfugiés. Le point de vue des organisations de la société civile. Rapport de synthèse* (Bruxelles : Comité économique et social européen, 2016), p. 1.

¹⁷ *Idem*, p. 4.

¹⁸ Natalia Banulescu-Bogdan. *The Role of Civil Society in EU Migration Policy: Perspectives on the European Union's Engagement in its Neighborhood* (Washington, DC : Migration Policy Institute, 2011), p. 2.

¹⁹ Comité économique et social européen, *op. cit.*, p. 1.

²⁰ Alain Robyns et Véronique de Geoffroy. *Influence des ONG internationales sur les politiques publiques* (Plaisians : Groupe URD, 2009), p. 3.

Ce mémoire se penchera sur les initiatives de la société civile, et plus particulièrement sur les activités de sensibilisation et de plaidoyer²¹ des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés en Belgique. La problématique des mineurs non accompagnés a été choisie car elle est relativement récente. Lors de son apparition dans le milieu des années quatre-vingt, il n'y avait pas d'autorité ni de textes auxquels se référer traitant spécifiquement du sujet. C'est pourquoi, lors des premières arrivées de MNA en Belgique, les OSC ont été nombreuses à se trouver en première ligne dans leur accueil et prise en charge. D'autres, comme la Plate-forme Mineurs en exil, ont décidé de favoriser l'accès des MNA à leurs droits en s'assurant de la mise en œuvre et le suivi des normes juridiques. Elles se sont engagées afin de combler les lacunes des politiques nationales et européennes et c'est en partie grâce à leur plaidoyer que les législations et les politiques publiques ont progressé à ce sujet²².

Cependant, vouloir ne signifie pas toujours pouvoir. Des désaccords entre les OSC et les décideurs politiques persistent autour de certaines problématiques telles que la détermination de l'âge des MNA, l'ouverture d'un centre fermé pour les familles sans papier avec des enfants mineurs et les réformes concernant la Loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (Loi de 80), et les OSC n'ont pas, jusqu'à présent, réussi à faire entendre leur plaidoyer sur ces sujets. En effet, malgré la volonté des organisations de la société civile, la décision finale appartient aux décideurs politiques, c'est pourquoi il est nécessaire que ces organisations s'adaptent aux exigences du système, mais aussi à des éléments du contexte d'intervention. Il semblerait alors qu'il existe certaines conditions pour que les activités de sensibilisation et de plaidoyer des OSC aboutissent. L'objectif de ce mémoire est d'identifier ces conditions et d'analyser leur impact sur l'influence du plaidoyer des OSC sur les politiques publiques.

Après de nombreuses recherches dans le domaine des sciences politiques et sociales, il semblerait que plusieurs conditions doivent être remplies pour qu'une OSC ait de l'influence dans la sphère publique, telles que des réformes administratives, des

²¹ *Advocacy* en anglais.

²² Benoît Van Kiersbilck. *La Plate-forme « Mineurs en exil » en Belgique* (Bruxelles : Défense des enfants International Belgique, s.d.), p. 1.

citoyens actifs, la décentralisation, l'adoption de mécanismes de participation, et bien d'autres. Il a été décidé de se pencher sur deux conditions, à savoir le contexte politico-sociétal d'intervention des OSC et les alliances que forment les OSC entre elles. D'une part, le contexte politico-sociétal a été choisi parce que beaucoup de changements ont été constatés ces dernières années. Les sociétés occidentales subissent des bouleversements économiques, sociaux, culturels et environnementaux engendrés notamment par la mondialisation. Les individus se sentent de plus en plus dans l'insécurité et une tendance au repli sur soi est constatée. Ces changements paraissent intéressants à étudier étant donné qu'ils sont relativement récents et peu de littérature se consacre à l'étude de leur impact sur le plaidoyer des OSC. D'autre part, il a été constaté que le manque de ressources est souvent un obstacle important au plaidoyer des OSC, c'est pourquoi elles forment des alliances. Ces alliances permettent aux OSC de partager leurs connaissances et leurs ressources afin de mener un plaidoyer plus efficace. Il a été décidé d'analyser les alliances en tant que condition à l'influence du plaidoyer parce qu'il s'agit de la stratégie adoptée par les ASBL actives dans le domaine des MNA en Belgique, à travers la Plate-forme Mineurs en exil.

Suite à ces constatations, la question de recherche est la suivante :

En Belgique, quelles sont les conditions de contexte et de stratégie d'intervention permettant aux activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés d'avoir une influence sur les politiques publiques ?

Afin de répondre à la question de recherche, une démarche hypothético-déductive a été suivie. Cette recherche s'est donc basée sur la formulation d'hypothèses qui se réfèrent aux deux conditions mentionnées ci-dessus. La première hypothèse se réfère au contexte politico-sociétal et la deuxième hypothèse repose sur les alliances entre OSC. Ces deux hypothèses sont complémentaires car elles explorent des aspects différents d'une même problématique. En effet, la première hypothèse est un élément du contexte d'intervention des OSC. Elle introduit une condition qui ne dépend pas de la volonté des OSC et que ces dernières ne peuvent, à priori, pas influencer. La deuxième hypothèse est une stratégie d'intervention utilisée par les OSC pour

augmenter l'influence de leur plaidoyer. Elle met en évidence une condition qui dépend de la volonté des OSC, dans le sens où celles-ci sont libres d'établir des partenariats avec d'autres organismes afin d'augmenter leur poids. Cette approche permet d'avoir une analyse plus riche de la question.

Par après, ces deux hypothèses seront testées grâce à la collecte et l'analyse de données primaires (enquête « Noir, jaune, blues 2017 »), secondaires (articles scientifiques et articles de presse) et tertiaire (base de données « Europe politique ») issues principalement du domaine des sciences politiques et sociales. À côté de cela, trois entretiens avec les directrices de trois organisations de la société civile ont été menés. Tout d'abord, Katja Fournier de la Plate-forme Mineurs en exil a contribué à ce mémoire en partageant son point de vue en tant que directrice du réseau national composé d'une cinquantaine d'OSC opérant des deux côtés de la frontière linguistique, dont l'objectif principal est de promouvoir une meilleure protection et insertion sociale des mineurs en exil, à travers le plaidoyer qu'elle effectue auprès des pouvoirs publics en faveur d'améliorations législatives et réglementaires pour ce groupe vulnérable. Un entretien avec cet acteur paraissait crucial étant donné que son action est au cœur du sujet de ce mémoire. De plus, étant donné que la Plate-forme est une alliance d'OSC, elle s'inscrivait dans le cadre de la seconde hypothèse. Ensuite, Bénédicte Adnet de Mentor-Escale a pu faire valoir sa perspective en tant que membre de la Plate-forme de longue date. En effet, Mentor-Escale est une des premières OSC membres de la Plate-forme Mineurs en exil lors de sa fondation en 1999, mais son implication au sein de celle-ci a évolué au fil des années. Enfin, Assetou Elabo d'Atouts Jeunes a expliqué comment et pourquoi Atouts Jeunes, en tant qu'AMO et donc organisation plus petite, sent que l'influence de son plaidoyer diminue ces dernières années. Ces entretiens étaient semi-dirigés²³ pour permettre d'aborder le sujet de ce mémoire, de récolter des informations et d'avoir une meilleure compréhension du sujet étudié.

Cette introduction a établi le sujet, l'objectif et la question de recherche de ce mémoire. Elle sera suivie d'un cadre d'analyse avec une explication de la problématique de la démocratie participative et l'évolution de l'implication des OSC

²³ Voir Annexe 1.

dans le processus décisionnel au fil du temps. Toujours dans le cadre d'analyse, une revue de la littérature sur le contexte et la stratégie d'intervention des OSC permettra d'approfondir les deux hypothèses mentionnées ci-dessus. Ensuite, ce mémoire sera mis en contexte, en mentionnant l'évolution de la problématique des MNA en Belgique, ainsi que les lois et les procédures actuelles les concernant. Par après, les hypothèses seront testées grâce aux données collectées lors des entretiens avec les directrices des OSC. La pertinence des conditions relevées sera analysée et discutée. Enfin, la conclusion répondra à la question de recherche et sera accompagnée d'approfondissements et d'une réflexion sur les éventuelles pistes qui auraient pu être explorées lors de ce mémoire.

2. Cadre d'analyse

2.1. La problématique de la démocratie participative

Selon Loïc Blondiaux (2008), nous assistons ces dernières années à la naissance de ce qu'il appelle « le nouvel esprit de la démocratie », issu d'une combinaison de deux phénomènes : d'une part, les nombreuses critiques formulées à l'égard de la démocratie représentative consacrée par l'élection et les procédures parlementaires et d'autre part, l'apparition de pratiques d'une nouvelle forme de démocratie, à savoir la démocratie participative²⁴. Ce changement s'explique notamment par la mondialisation et les défis qu'elle engendre. En effet, les systèmes institutionnels traditionnels n'étaient plus adéquats et ont progressivement été remis en question, menant à une crise de légitimité et une méfiance croissante²⁵.

La démocratie connaît dès lors un nouveau souffle, sous la forme de la démocratie participative, qui s'appuie davantage sur la société civile. À cause de la pluralité des acteurs qui se trouvent dans cette catégorie le terme « société civile » suscite de nombreuses confusions. Il n'y a pas de définition universellement reconnue du terme, mais la plupart des définitions partent du constat que « *civil society is the principal structure of society outside of government or public administration* »²⁶. Cependant, selon *A Dictionary of civil society, philanthropy and the non-profit sector*, le terme « organisation non gouvernementale (ONG) » renvoie aux organisations non gouvernementales et à but non lucratif actives dans les domaines suivants : les relations internationales, l'environnement, les droits de l'homme, l'assistance humanitaire et la coopération au développement²⁷. C'est pourquoi il arrive que certains auteurs utilisent le terme « ONG », mais il fait également référence aux associations et autres OSC. En Belgique, c'est l'association qui est la forme la plus

²⁴ Loïc Blondiaux, *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative* (Paris : Seuil, 2008).

²⁵ Fondation « Ceci n'est pas une crise », « Pas une crise », s.d., <http://www.cecinestpasune crise.org/comprendre/pas-une-crise/>, consulté le 25 février 2018.

²⁶ Natalia Banulescu-Bogdan, *op. cit.*, p. 2.

²⁷ Helmut K. Anheier, Regina A. List, *A dictionary of civil society, philanthropy and the non-profit sector*, (Londres : Routledge, 2005).

courante d'organisation de la société civile, elle agit en tant qu'intermédiaire entre les citoyens et l'État²⁸.

L'émergence de la démocratie participative a provoqué un changement dans la conception de la société civile. En effet, selon la théorie libérale, la société civile ne devrait être que la structure de soutien de la démocratie, car celle-ci se trouve dans les mains des élus. La société civile joue le rôle de chien de garde des actions et décisions des élus, mais elle n'intervient pas dans le processus de décision, qui est exclusivement l'apanage des élus²⁹. Cependant, dans les années 60, elle a commencé à se mobiliser sous forme de mouvements sociaux, au centre desquels se trouvait une volonté de démocratisation, de partage du pouvoir et de reconnaissance du local par rapport à un État tout-puissant³⁰.

Dans les années 90, il y a eu des avancées considérables dans la démocratie participative et la reconnaissance de l'importance de la prise en compte de la société civile dans le processus de décision. En effet, le terme « participation » était à la source des grands forums sociaux mondiaux et des budgets participatifs expérimentés à l'époque³¹. La société civile n'était plus uniquement le chien de garde de l'État, elle a gagné en légitimité et s'est organisée, sous forme de collectivités publiques, d'associations, de militants communautaires ou d'ONG. Désormais, grâce à leur organisation, « *citizens have the power to decide on policy proposals and politicians assume the role of policy implementation* »³². Cette nouvelle forme de démocratie n'est pas en contradiction avec la démocratie représentative mais la renforce. En effet, la démocratie participative permet un dialogue continu entre la société civile et ses représentants politiques, ce qui engendre une meilleure transparence et responsabilité de la part des institutions gouvernementales. Ceci est d'autant plus important dans le contexte actuel d'augmentation de la méfiance envers les institutions, dans la mesure où un processus de décision plus inclusif permet

²⁸ Ludivine Damay, Christine Schaut, « Justifications des politiques participatives : deux études de cas en Belgique », *Espaces et sociétés* 1, no 128-129, (2007), p. 186.

²⁹ Gideon Baker, *Civil Society and Democratic Theory* (Londres : Routledge, 2002).

³⁰ M-H Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative* (Paris : La Découverte, 2001).

³¹ Jean-Pierre Gaudin, « La démocratie participative », *Informations sociales* 158, no 2 (2010), p. 43.

³² Enriqueta Aragonès, Santiago Sánchez-Pagés, « A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre », *European Economic Review*, (2008), p. 1.

effectivement aux différentes parties concernées de s'exprimer, ce qui peut inverser la tendance à la méfiance et augmenter la légitimité des gouvernements³³.

Actuellement, la participation « *recouvre en réalité une gamme très vaste et hétérogène de plaidoyers pour la démocratisation ou son approfondissement* »³⁴. Le « plaidoyer » désigne « *a set of organized activities and actions that at its most vibrant will influence the policies and decisions of others* »³⁵. Un plaidoyer se construit sur base de la compréhension et l'analyse d'un problème précis, suivies d'une proposition de solution pour s'attaquer aux causes du problème³⁶. L'enjeu est de défendre un groupe de personnes et, par extension, leur donner une voix. Il existe deux stratégies de plaidoyer : le plaidoyer interne et le plaidoyer externe. Le plaidoyer interne vise à sensibiliser et mobiliser le public pour une cause dans l'espoir d'attirer l'attention des décideurs politiques sur le problème et inciter au changement. Quant au plaidoyer externe, il s'agit plutôt d'une participation des organisations au processus de décision, requérant une plus grande expertise de leur part³⁷. L'objectif final du plaidoyer est d'avoir de l'influence sur les décisions politiques. Cette influence peut prendre la forme de divers moyens de pressions, comme la publication de rapports, la mobilisation citoyenne³⁸, ou encore la rédaction de recommandations pour des améliorations législatives et réglementaires.

Au fil du temps, les organisations de la société civile sont devenues des partenaires sérieux de certains gouvernements, et peuvent avoir de l'influence sur presque tous les aspects des décisions politiques aux niveaux local, national et international³⁹. Elles ont su augmenter leur crédibilité en développant leur capacité de fournir une expertise dans leur champ d'intervention, de rédiger des rapports et des analyses⁴⁰. Les OSC occupent donc une position importante grâce à leurs activités de plaidoyer en faveur des droits de l'homme, de la paix, et de l'environnement, et leur intégration

³³ Bulgarian Center for Not-for-Profit Law. *Participation of NGOs in the process of policy- and law-making. Comparative Analysis* (Sofia : Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, 2009), p. 6.

³⁴ Jean-Pierre Gaudin, *op. cit.*, p. 43.

³⁵ David Cohen, « Advocacy », dans *Political and Civic Leadership: A Reference Handbook*, dir. Richard A. Couto, (Californie : SAGE Publications, 2010), p. 307.

³⁶ Alain Robyns et Véronique de Geoffroy, *op. cit.*, p. 4.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Alain Robyns et Véronique de Geoffroy, *op. cit.*, p. 3.

³⁹ M-H Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *op. cit.*

⁴⁰ Gérard Perroulaz, « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces et limites, légitimité et contrôle », *Annuaire suisse de politique de développement* 23, no 2 (2004), p. 15.

au processus de décision est désormais de mise⁴¹. Pour ce faire, de nombreux outils ont été développés et mis en place par les gouvernements, dont des mécanismes de participation afin de permettre aux OSC de faire entendre leur voix et de contribuer au processus de décision.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), il existe trois formes de mécanismes de participation de la société civile au processus de décision, qui requièrent différents niveaux d'interactions entre le gouvernement et la société civile : la communication d'informations, la consultation et la participation active. Tout d'abord, à travers la communication d'informations, le gouvernement communique aux citoyens les politiques et lois qui sont en préparation, les citoyens peuvent dès lors donner leur opinion mais ils demeurent passifs dans le processus de décision. Ensuite, à travers la consultation, le gouvernement s'intéresse à l'opinion publique et la récolte à l'aide de divers procédés. La consultation peut prendre la forme de groupes de travail, de débats publics, ou encore d'une consultation écrite, etc. Enfin, dans la participation active, le gouvernement et la société civile sont sur un pied d'égalité et sont tous les deux en mesure de faire des propositions de politiques ou d'entamer des projets. Il s'agit de la forme la moins répandue de participation citoyenne⁴².

⁴¹ M-H Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer, *op. cit.*

⁴² Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, *op. cit.*, p. 8.

2.2. Revue de la littérature et hypothèses

Comme il a été constaté dans l'introduction, malgré les nombreuses avancées dans la participation des OSC dans le processus de décision, la décision finale demeure l'apanage des élites gouvernementales. Les organisations de la société civile doivent faire face à des défis de taille, et certaines conditions doivent être remplies pour qu'elles puissent avoir une influence, d'où la question de recherche : ***En Belgique, quelles sont les conditions de contexte et de stratégie d'intervention permettant aux activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés d'avoir une influence sur les politiques publiques ?***

Afin de répondre à cette question, deux hypothèses ont été formulées. Celles-ci postulent qu'un contexte politico-sociétal favorable et une stratégie d'alliance sont des conditions à l'influence du plaidoyer sur les politiques publiques.

2.2.1. Contexte d'intervention : le contexte politico-sociétal

Une manière d'étudier l'influence des OSC est de se pencher sur leur relation avec leur « environnement », à savoir le contexte dans lequel elles se trouvent⁴³. Ici, dans le contexte de méfiance grandissante à l'égard de l'État et de propagation de la démocratie participative, les OSC sont considérées comme une alternative au politique, porteuses d'espoir face aux inégalités et aux drames naturels ou humains⁴⁴. Elles mènent des campagnes de sensibilisation pour organiser, mobiliser et impliquer le public, pour obtenir leur soutien⁴⁵. Ces campagnes sont censées renforcer le lien social car elles donnent le sentiment « *that people matter and that their collective voices are powerful in influencing elected officials and in shaping policies at all levels of government* »⁴⁶. De plus, elles contribuent à la fabrication d'une opinion

⁴³ Doug McAdam, John D. McCarthy et Mayer N. Zald, *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (Cambridge : Cambridge University Press, 1996).

⁴⁴ Gérard Perroulaz, *op. cit.*, p. 14.

⁴⁵ Billy Hall, *Giving Voice: The Power of Grassroots Advocacy in Shaping Public Policy* (Kansas : Sunflower Foundation, 2010), p. 2.

⁴⁶ *Idem*, p. 2.

publique en faveur de « valeurs acceptées par tous », ou de « valeurs universelles »⁴⁷. Les OSC se présentent ensuite comme les porte-paroles de la société civile et utilisent cet argument pour exercer une pression sur les pouvoirs publics⁴⁸. Le soutien de l'opinion publique est donc crucial, car les OSC en dépendent pour former un mouvement collectif pour mener leur plaidoyer auprès des pouvoirs politiques.

C'est pourquoi une des exigences pour mener une campagne de sensibilisation efficace est de connaître l'état de l'opinion publique sur le sujet que l'on veut défendre. Les OSC doivent rassembler les informations qui les aideront à rallier les citoyens à leur cause et qui leur permettront d'avoir de l'influence sur les politiques⁴⁹. Cependant, ces dernières années, il a été constaté que les sociétés occidentales connaissent des mutations sociétales non négligeables à cause de bouleversements économiques, sociaux, culturels, environnementaux. En effet, la mondialisation a mené à plus d'échanges culturels et d'immigration, mais aussi à de nouvelles menaces, dont la pauvreté, les nouveaux réseaux de criminalité organisée et le terrorisme, qui ont eu un impact profond sur les mentalités⁵⁰. La mondialisation, ses nouvelles menaces et la remise en cause des repères et valeurs traditionnels ont donné lieu à un sentiment de perte de contrôle sur son environnement. Pour remédier à cela, l'homme a adopté une tendance au repli sur soi, et de nouvelles formes de xénophobie et de peur de l'autre ont fait surface. Paradoxalement, la mondialisation, qui devait uniformiser, a engendré une fragmentation et une désolidarisation dans certaines parties du monde⁵¹. Les sociétés occidentales ont délaissé l'universalisme et c'est le différentialisme, soit « *the view that it is important to protect differences, especially those of an ethnic or cultural nature against the processes of homogenization* »⁵², qui a pris le dessus. Cette doctrine « *met des barrières infranchissables entre soi et l'autre, et fait de la pluralité une matrice de l'inégalité* »⁵³. Ce phénomène a un impact sur le travail des organisations de la

⁴⁷ Marielle Debos, Alice Goheneix, « Les ONG et la fabrique de l'« opinion publique internationale », *Raisons politiques* 3, no 19 (2005), p. 66.

⁴⁸ *Idem*, p. 66.

⁴⁹ Billy Hall, *op. cit.*, p.2.

⁵⁰ Frank Neisse et Alexandra Novosseloff, « L'expansion des murs : le reflet d'un monde fragmenté ? », *Politique étrangère* 4, Hiver (2010), p. 732.

⁵¹ *Idem*, p. 734.

⁵² Guido Bolaffi et al., *Dictionary of Race, Ethnicity and Culture* (Rome : SAGE Publications, 2003), p. 76.

⁵³ Sylvain Urfer, « Sophie Bessis, La double impasse. L'universel à l'épreuve des fondamentalismes religieux et marchand. La Découverte, 2014, 240 p. », *Revue Projet* 3, no 346 (2015), p. 91.

société civile, qui peinent désormais à défendre les causes liées à la solidarité internationale⁵⁴.

Selon le sociologue Benoît Scheuer, depuis une vingtaine d'années, trois mutations ont été constatées en Belgique, mais aussi dans les sociétés occidentales en général. Premièrement, la confiance dans les institutions et les élites a baissé. La verticalité et la démocratie représentative sont remises en question, menant, comme il a été vu, à plus d'horizontalité dans l'organisation de la société. De plus, les citoyens ressentent que la société n'évolue pas vers un avenir socio-économique favorable, ils constatent une croissance des inégalités sociales et craignent de se retrouver au chômage. Dès lors, d'une part, l'individu se sent plus autonome, mais d'autre part, il se sent seul et privé d'une capacité d'agir sur son avenir⁵⁵.

Deuxièmement, le sentiment d'incapacité d'agir de l'individu par rapport à son avenir socio-économique s'exprime dans la sphère privée, et plus spécifiquement dans son rapport aux autres. L'identitaire prend le dessus et l'individu se replie sur lui-même et sa communauté. Par conséquent, la peur et la paranoïa envers l'autre se développent. Le désir de fermeture structure de plus en plus la société et se manifeste par la volonté de rétablir des frontières et de construire des murs pour se protéger du reste du monde, représenté comme sauvage et menaçant par certains politiciens⁵⁶.

Troisièmement, un nouveau marché politico-sociétal est apparu. Une nouvelle demande, formulée par des citoyens se disant victimes de tout et souhaitant un pouvoir fort, rencontre une nouvelle offre, proposée par des personnalités aux idéologies populistes, certains ayant du mépris pour les règles démocratiques constitutionnelles. Les partis populistes gagnent d'ailleurs de plus en plus de soutien et sont représentés dans certains gouvernements. Ce nouveau marché est fondé sur un marketing de la peur. Par ailleurs, deux axes traversent désormais l'espace des opinions. D'une part, l'axe du rapport à l'altérité composé de deux extrêmes : l'ouverture et la fermeture. D'autre part, l'axe du rapport à l'acteur du changement

⁵⁴ David Eloy, « ONG humanitaires : regagner la confiance de l'opinion publique », 7 avril 2015, <https://www.urd.org/ONG-humanitaires-regagner-la>, consulté le 29 février 2018.

⁵⁵ Benoît Scheuer (dir.), « Noir, jaune, blues 2017 » Quel monde voulons-nous bâtir ? Comprendre l'état de l'opinion publique belge (Bruxelles : Fondation Ceci n'est pas une crise, 2017), p. 10.

⁵⁶ Benoît Scheuer (dir.), *op. cit.*, p. 41.

également composé de deux extrêmes : le système (verticalité et élites) et l'antisystème (horizontalité et masses). Cette nouvelle structure donne lieu à quatre groupes d'individus : les abandonnés (fermeture et antisystème), les traditionalistes (fermeture et système), les renaissants (ouverture et antisystème) et les ambivalents (au centre, à la croisée des deux axes). Ces derniers sont mitigés sur la plupart des sujets. Ils sont imprévisibles donc susceptibles de basculer d'un extrême à l'autre⁵⁷.

Ces changements n'ont pas épargné les OSC, qui doivent faire face à ces mutations et repenser leurs stratégies pour obtenir le soutien du public pour leurs actions. En effet, les discours de haine et de rejet des réfugiés se multiplient dans la sphère publique, notamment sur les réseaux sociaux. En outre, des réformes sont entamées pour établir une politique migratoire « ferme mais humaine ». Cependant, l'humanité de ces politiques est contestée par les OSC mais il semblerait qu'elles peinent à faire valoir leur point de vue. Par exemple, les 230 organisations soutenant la campagne « On n'enferme pas un enfant. Point. »⁵⁸ contre le centre fermé pour les familles avec enfants mineurs n'a pas empêché le projet d'obtenir l'autorisation d'ouvrir le centre en juillet 2018⁵⁹.

Suite à ces constats, la première hypothèse formulée est la suivante : « ***Un contexte politico-sociétal favorable est une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés*** ». L'on entend par contexte politico-sociétal tout ce qui concerne la société et la politique. Le postulat que le contexte politico-sociétal peut être favorable ou non au plaidoyer des OSC se base sur le constat que les OSC rencontrent de plus en plus de difficultés à défendre les valeurs européennes de la défense des droits fondamentaux de l'être humain, la non-discrimination et le respect de la dignité humaine⁶⁰, ce qui est notamment du aux récentes évolutions politico-sociétales dans les sociétés occidentales⁶¹. Cette hypothèse introduit la

⁵⁷ *Idem*, p. 70.

⁵⁸ Plate-forme Mineurs en exil et UNICEF Belgique, « On n'enferme pas un enfant. Point. », s.d., <http://www.onnenfermepasunenfant.be/>, consulté le 24 mai 2018.

⁵⁹ RTBF, « Feu vert pour le projet de Theo Francken: des mineurs pourront être placés en centre fermé avec leur famille », *RTBF info*, 15 mai, 2018. https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_feu-vert-pour-le-projet-de-theo-francken-des-mineurs-pourront-etre-places-en-centre-ferme-avec-leur-famille?id=9917953.

⁶⁰ David Eloy, *op. cit.*

⁶¹ Benoît Scheuer (dir.), *op. cit.*

variable indépendante « le contexte politico-sociétal » qui ne dépend pas de la volonté des OSC. En effet, le contexte « préexiste » l'intervention des organisations de la société civile. Ces dernières sont influencées par le contexte, et non l'inverse.

Afin de vérifier cette hypothèse, l'état de l'opinion publique et les partis politiques belges semblent être des éléments-clés à analyser. Le premier élément sera étudié grâce à l'enquête « *'Noir, jaune, blues 2017' Quel monde voulons-nous bâtir ?* » publiée en janvier 2017 suite à une collaboration entre Survey & Action et la Fondation « Ceci n'est pas une crise ». Cette enquête a été menée dans le but fournir une analyse compréhensive de l'état de l'opinion publique belge et de ses logiques, tout en essayant d'avoir une vision globale des évolutions de la société. Deuxièmement, l'analyse des partis politiques se fera en explorant des bases de données sur les partis politiques en Belgique, mais également des rapports et des articles (scientifiques et de presse) analysant leur évolution ces dernières années. Enfin, les entretiens permettront de comprendre comment ces deux éléments s'articulent et la portée de l'influence du contexte politico-sociétal belge sur le plaidoyer des OSC.

2.2.2. Stratégie d'intervention : la formation d'alliances

Comme il a été énoncé, les OSC ont progressivement été intégrées au processus de décision grâce à l'émergence de la démocratie participative et au développement de mécanismes de participation de la société civile. Cependant, afin de participer réellement et de faire entendre leur plaidoyer, les OSC doivent faire face à des défis de taille. D'un côté, elles doivent prouver leur légitimité et crédibilité aux pouvoirs publics, et d'un autre côté, elles ont besoin d'acquérir une expertise technique.

D'une part, la légitimité des OSC découle de leurs interventions sur le terrain, ce qui leur donne des connaissances indispensables auxquelles les décideurs politiques n'ont pas facilement accès. Dans le contexte de la migration, « *[civil society organizations] are well positioned to provide accurate, grassroots intelligence regarding the conditions under which migrants transit, work, and live (to which governments often have limited access); help define a set of rights-based principles*

to guide migration policymaking; and monitor the effectiveness of policies and programs targeted to migrants »⁶². En ce qui concerne leur crédibilité, celle-ci découle de leurs connaissances approfondies des problématiques, non seulement grâce à leurs actions sur le terrain, mais aussi aux informations qu'elles récoltent et analysent en menant des enquêtes et des recherches, dans le but de publier des rapports qui constituent la source de leur crédibilité contre les critiques des pouvoirs publics⁶³. Bien que ces deux éléments (légitimité et crédibilité des OSC) soient fréquemment remis en cause dans la littérature, les OSC sont devenues des acteurs incontournables du processus de décision.

D'autre part, développer une expertise technique est essentiel. Effectivement, pour un plaidoyer efficace, il faut savoir formuler des arguments convaincants, appuyés par des faits, des recherches, des analyses et parfois même des preuves scientifiques⁶⁴. Il faut également avoir des connaissances approfondies sur le système politique et les mécanismes de participation existants⁶⁵, mais aussi les partis auxquels les OSC sont confrontées, ainsi que les personnalités politiques qui les composent. Ces éléments, tout aussi importants les uns que les autres, sont cruciaux pour savoir quand et comment intervenir afin de faire entendre son plaidoyer.

Pour gagner en légitimité, crédibilité et expertise technique, des ressources humaines et financières sont nécessaires. Cependant, à cause de l'augmentation du nombre d'OSC actives dans le plaidoyer ces dernières années, ces ressources sont de plus en plus difficiles à se procurer, en particulier les ressources financières. En effet, même si se faire du profit n'est pas l'objectif des OSC, l'équilibre financier reste important. Cependant, à cause de la crise économique, la sphère publique « *réduit ses engagements financiers et demande aux associations plus d'information et d'efficacité quant à l'utilisation des sommes allouées* »⁶⁶. Quant aux ONG, elles « *sont amenées à produire des chiffres pour lever des fonds, rendre des comptes aux donateurs, démontrer leur performance, fournir une expertise, aider à la prise de*

⁶² Natalia Banulescu-Bogdan, *op. cit.*, p. 2.

⁶³ Alain Robyns, Véronique de Geoffroy. *Strategies used by international NGOs to influence public policy* (Plaisians: Groupe URD, 2009), p. 6.

⁶⁴ *Idem*, p. 7.

⁶⁵ Benoît Van Keirsbilck, Mirna Strinic. *Le rôle des ONG dans la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant* (Bruxelles : Défense des Enfants, 2013), p. 1.

⁶⁶ Philippe Guay (dir.), « Indicateurs. La mesure de la performance dans les associations », *La revue Associations*, no 64 (2015) : p. 9.

décisions ou sensibiliser le public à des questions pointues en recourant à des arguments financiers ou statistiques »⁶⁷. Ce contexte provoque une concurrence accrue entre les OSC ayant les mêmes objectifs. En d'autres termes, sans les moyens pour mener leurs actions et augmenter leur visibilité auprès du politique, les voix individuelles des nombreuses OSC se perdent dans la masse.

Pour faire face à cette situation, les OSC sont amenées à « *réenvisager et parfois réformer les relations entre les différentes organisations* »⁶⁸. Au niveau du plaidoyer, les OSC forment des alliances, des partenariats et des collaborations car « *it is when organisations create alliances and lead joint campaigns that advocacy is the most effective* »⁶⁹. En effet, ces alliances, ou réseaux de plaidoyer, permettent aux OSC de coopérer et se coordonner en faveur de l'atteinte d'un objectif commun, à savoir le dialogue avec les décideurs politiques. En formant des alliances, elles communiquent d'une seule voix ce qui permet d'impulser plus facilement un changement d'ordre législatif ou politique sur un thème précis, car ensemble, les organisations ont plus de poids et représentent des intérêts plus collectifs. De plus, les alliances d'OSC sont importantes actuellement parce qu'elles permettent de mettre en commun des ressources et des compétences entre plusieurs OSC afin d'augmenter leur légitimité, crédibilité et expertise technique⁷⁰, mais c'est aussi un moyen d'échanger des informations, de partager l'espace de travail, ou de mener des levées de fonds, des campagnes communes et des projets conjoints⁷¹.

De ces écrits découle la deuxième hypothèse : « ***La formation d'alliances entre les organisations de la société civile est une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés*** ». Une alliance peut prendre trois formes : le

⁶⁷ Marc-Antoine Pérouse de Montclos, « Les ONG et la mesure du développement : entre performance et communication », *Revue Tiers Monde* 1, no 213 (2013) : p. 71.

⁶⁸ Maxime Montagner, « Les Organisations de la Société Civile et les débats sur la gouvernance : Réappropriation et revendications : comment renforcer sa position dans l'arène politique ? », s.d., <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-255.html#h1>, consulté le 19 décembre 2017

⁶⁹ Alain Robyns, Véronique de Geoffroy, *Strategies used by international NGOs to influence public policy* (Plaisians: Groupe URD, 2009), p.7.

⁷⁰ Alain Robyns, Véronique de Geoffroy, *Influence des ONG internationales sur les politiques publiques* (Plaisians : Groupe URD, 2009), p.7.

⁷¹ Julia Parigot, Jérémy Morales, *Le rôle de l'identité collective dans les alliances issues de la société civile. Le cas du spectacle vivant du tiers secteur* (Lyon : AIMS, 2017), p. 7.

réseau, la coalition et le groupe de pression. Mais il semblerait que le réseau soit la forme d'alliance la plus pertinente dans le cadre de cette recherche. Le réseau est « *un ensemble d'individus et/ou d'organisations qui collaborent et s'entraident sur des bases non contraignantes pour faciliter l'atteinte de leurs objectifs respectifs, et qui participent à la réalisation d'une mission commune* »⁷². La deuxième hypothèse introduit la variable indépendante « la formation d'alliances » qui dépend de la volonté des OSC. Effectivement, ces dernières décident ou non elles-mêmes d'établir ces alliances.

Pour analyser cette conditionnalité, des entretiens ont été menés avec la Plate-forme Mineurs en exil qui fait du plaidoyer et coordonne les acteurs travaillant avec les MNA, et deux OSC membres de la Plate-forme : Mentor-Escale et Atouts Jeunes. L'obtention et l'analyse de ces deux points de vue semblent être essentielles pour avoir une vision complète du sujet. Les informations récoltées lors des entretiens permettront de comprendre le degré d'importance des partenariats pour garantir l'efficacité du plaidoyer des OSC.

⁷² Alain Robyns et Véronique de Geoffroy, *op. cit.*, p. 16.

3. Contexte

3.1. Évolution de la problématique des mineurs non accompagnés des années quatre-vingt à nos jours

La problématique des mineurs non accompagnés est apparue en Belgique au milieu des années quatre-vingt, suite à un phénomène d'amplification du nombre d'arrivées de MNA en Europe. Auparavant, la Belgique connaissait peu de cas de MNA, et ils étaient pris en charge par les services sociaux d'aide aux jeunes et les autorités de manière relativement adéquate, même si des carences législatives, institutionnelles et administratives existaient⁷³.

À l'époque, la problématique était ignorée du grand public car il paraissait invraisemblable que des mineurs puissent migrer seuls. Cinq événements marquants ont permis la diffusion de l'information. Premièrement, pendant le génocide rwandais en 1994, lorsque la décision de rapatrier les militaires a été prise, des militaires belges chargés de protéger un orphelinat ont décidé d'embarquer les enfants avec eux. En Belgique, il a été découvert que ces enfants n'étaient pas tous des orphelins, mais dans le contexte du génocide, il était difficile de retrouver la trace de leurs familles⁷⁴.

Deuxièmement, le 20 juin 1995, le Comité des droits de l'enfant a adressé pour la première fois des recommandations à la Belgique concernant son application de la Convention des Droits de l'Enfant. Le Comité a exprimé que « *Il est particulièrement préoccupé par le fait que des mineurs non accompagnés dont la demande d'asile a été rejetée, mais qui peuvent demeurer en Belgique jusqu'à 18 ans, risquent d'être privés d'une identité et du plein exercice de leurs droits, notamment du droit aux soins médicaux et à l'éducation. Le Comité craint que cette situation ne soit pas compatible avec les articles 2 et 3 de la Convention* »⁷⁵.

⁷³ Benoît Van Kiersbilck, *op. cit.*, p. 1.

⁷⁴ *Idem*, p. 2.

⁷⁵ *Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique. 20/06/95. CRC/C/15/Add.38. (Concluding Observations/Comments).* In Benoît Van Kiersbilck, *op. cit.*, p. 2.

Troisièmement, en août 1999, les corps de Yaguinè et Fodé, deux jeunes guinéens, ont été retrouvés sans vie dans le train d'atterrissage d'un avion d'une compagnie nationale. Ils transportaient avec eux une lettre exprimant leur volonté de se sacrifier afin d'exposer aux « *Excellences, Messieurs les membres et responsables d'Europe* » les conditions de vie des enfants dans les pays africains⁷⁶.

Quatrièmement, le 13 juin 2002, de nouvelles recommandations ont été formulées par le Comité des droits de l'enfant. Dans son communiqué, le Comité a reconnu les nombreuses avancées (création d'un bureau spécial pour mineurs non accompagnés à l'Office des étrangers, de centres d'accueil spécialisés, des projets de loi sur la création d'un service de tutelle, l'accès à l'éducation et les personnes disparues), mais a pointé du doigt les manques d'avancements concernant les enfants victimes de la traite ou d'exploitation sexuelle, l'information des enfants de leurs droits, l'échange d'information entre les autorités, le regroupement familial, le suivi et enfin, le Comité a exhorté la Belgique à adopter les projets de loi déjà formulés⁷⁷.

Dernièrement, en août de la même année, l'affaire Tabitha a éclaté. Tabitha, une congolaise alors âgée de cinq ans, tentait de rejoindre sa mère qui était réfugiée reconnue au Canada. Cependant, Tabitha a été arrêtée à la frontière de la Belgique et enfermée pendant deux mois dans un centre avec des adultes, sans réelle prise en charge. Par après, elle a été renvoyée en République Démocratique du Congo sans accompagnement ni accueil organisé à destination⁷⁸.

Malgré le plaidoyer des organisations et associations multiples, il y avait peu d'avancées politiques. En 1999, la Plate-forme Mineurs en exil a su réunir une « task force » interministérielle qui a abouti au projet de loi sur la tutelle, mais le Gouvernement était divisé et ne l'a pas adoptée. Il aura fallu attendre le scandale de l'affaire Tabitha pour que la loi soit adoptée. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004, après la condamnation de l'État belge⁷⁹.

⁷⁶ Benoît Van Kiersbilck, *op. cit.*, p. 2.

⁷⁷ *Idem*, p. 3.

⁷⁸ *Idem*, p. 4.

⁷⁹ *Ibidem*.

Depuis, de nombreux progrès ont été accomplis, mais certains problèmes persistent. À titre d'exemple, c'est la disparition de Brahim Bakkali, un marocain de neuf ans, qui a récemment fait scandale. Il s'enregistrait à l'Office des étrangers lorsqu'il a disparu alors qu'il avait été laissé seul pendant la pause déjeuner. Sa disparition n'a pas été signalée directement aux services de police par l'Office des étrangers, et c'est le centre d'accueil qui devait recevoir l'enfant qui a lancé l'alerte avec l'aide de Child Focus⁸⁰. Bien que Brahim ait été retrouvé, cette affaire démontre que la procédure pour la disparition de mineurs non accompagnés n'a pas été suivie⁸¹.

Aujourd'hui, le nombre de MNA sur le territoire belge est à la hausse. Au moins huit MNA arrivent ou sont signalés chaque jour⁸². On estime leur nombre à entre 3 000 et 5 000. La plupart sont des garçons âgés entre 16 et 18 ans qui viennent majoritairement de l'Afghanistan, de l'Algérie, du Maroc, de la Guinée, de la République démocratique du Congo, de l'Inde ou de la Roumanie⁸³. Entre 60 et 70% d'entre eux ne demandent pas asile et sont interceptés par les services de police. Les autres, entre 30 et 40%, se présentent spontanément aux instances d'asile et introduisent une demande d'asile⁸⁴.

⁸⁰ Belga, « Brahim, 9 ans, a disparu alors qu'il s'enregistrait à l'Office des Etrangers de Bruxelles », *La DH*, 24 juin, 2017. <http://www.dhnet.be/actu/belgique/brahim-9-ans-a-disparu-alors-qu-il-s-enregistrait-a-l-office-des-etrangeurs-de-bruxelles-594e3583cd70e30bb283c748>.

⁸¹ RTBF, « Le jeune Brahim, « perdu », par l'Office des Etrangers, a été retrouvé sain et sauf », *RTBF info*, 26 juin, 2017. https://www.rtbf.be/info/regions/bruxelles/detail_le-garcon-de-9-ans-disparu-depuis-vendredi-a-ete-retrouve-sain-et-sauf?id=9643948.

⁸² Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés Bruxelles et Plate-forme Mineurs en exil, « Séance Information MENA (Mineurs Étrangers Non Accompagnés) », 27 Novembre 2017.

⁸³ Service public fédéral Justice, « Mineur étranger non accompagné (MENA) », s.d., https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangeurs_non_accompagne/mineur_etrangeur_non_accompagne_mena, consulté le 18 novembre 2017.

⁸⁴ Réseau européen des migrations, *Mineurs non accompagnés en Belgique* (Bruxelles : Réseau européen des migrations, 2009), p. 6.

3.2. La migration des enfants : Pourquoi ? Comment ? Où ?

La migration des enfants est un phénomène qui prend une ampleur importante. De plus en plus d'enfants traversent des frontières, ou se déplacent au sein de leur pays⁸⁵. Certains de ces enfants migrent accompagnés d'adultes, qu'ils soient leurs parents ou tuteurs, d'autres migrent seuls, et sont dès lors qualifiés de mineurs non accompagnés. L'enjeu n'est pas tellement leur destination, mais plutôt les motifs de la migration, les conditions dans lesquelles se déroulent leur parcours et leur arrivée dans le pays d'accueil.

Tout d'abord, tout comme pour les adultes, les motifs de la migration varient d'un cas à l'autre, elle peut découler d'un choix réfléchi ou d'un choix précipité dû à une situation d'urgence. Quoi qu'il en soit, la migration est le fruit de contraintes structurelles auxquelles l'enfant est susceptible de faire face. Elle se fait pour des raisons économiques, politiques et climatiques, ou encore à cause de l'éclatement de conflits⁸⁶. Dans le cas des MNA, la décision de migrer peut être prise par leurs parents qui considèrent la séparation comme la meilleure solution au moment même, dans d'autres cas, la départ est volontaire, d'autres encore sont séparés de manière accidentelle de leurs parents ou accompagnateurs⁸⁷.

Ensuite, le déroulement du parcours migratoire dépend de nombreux facteurs, notamment de sa légalité. À défaut de voies légales de migration et avec l'accroissement des mouvements de population, les réseaux mafieux, de trafic des êtres humains et les passeurs se multiplient et se diversifient. Ceux-ci demandent des sommes d'argent considérables et organisent les passages dans de terribles conditions. En effet, lors de la traversée de déserts, de montagnes ou de mers, les besoins vitaux des migrants ne sont pas assouvis et la migration se fait au péril de leur vie. De plus, ces derniers risquent de subir des violences physiques et morales traumatisantes. Ils font face aux menaces, aux détentions et aux rançons, les plus faibles sont abandonnés, les femmes et les enfants violés, maltraités et exploités à

⁸⁵ CODE, *Les droits des enfants migrants* (Bruxelles : Analyse CODE, 2012), p. 2.

⁸⁶ Institut international des Droits de l'Enfant, *Enfants migrants*, (Suisse : Institut international des Droits de l'Enfant, 2011), p. 2.

⁸⁷ Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés Bruxelles et Plate-forme Mineurs en exil, *op. cit.*

cause de leur vulnérabilité. Concernant la durée du voyage, les migrants peuvent voyager quelques semaines, plusieurs mois, ou même des années avant d'atteindre leur destination finale, en passant par des pays insécurisés, comme la Libye par exemple⁸⁸. Par ailleurs, la migration peut mener à la séparation des familles, qui seront difficiles à regrouper par la suite⁸⁹. Du fait de leur vulnérabilité supérieure par rapport aux adultes, les enfants sont plus susceptibles d'être victimes de ces dangers, et encore plus lorsqu'ils sont non accompagnés⁹⁰.

Enfin, les enfants ont des droits et des besoins spécifiques, et doivent être traités en conséquence. Cependant, les lois diffèrent d'un pays à l'autre, et les enfants ne bénéficient pas du même accueil partout dans le monde. Dans certains pays, ils sont traités comme des adultes, et peuvent même être placés en détention. Par ailleurs, ils n'ont pas toujours accès aux procédures d'asile et d'immigration, ni à l'éducation ou aux soins de santé. Il arrive également qu'ils soient expulsés sans évaluation individuelle de leur situation dans leur pays d'origine. Un autre problème est le manque d'information qu'ils subissent, ils ne connaissent pas leurs droits, ou ils sont trop effrayés pour demander une aide juridique de peur d'être expulsés et décident plutôt de vivre dans l'illégalité⁹¹.

⁸⁸ *Idem*, p. 11.

⁸⁹ UNICEF, *op. cit.*, p. 43.

⁹⁰ CODE, *op. cit.*, p. 2.

⁹¹ Institut international des Droits de l'Enfant, *op. cit.*, p. 3.

3.3. Deux principes directeurs : la vulnérabilité et l'intérêt supérieur de l'enfant

3.3.1. La vulnérabilité

Du fait de leur âge et de leur dépendance aux adultes, les enfants sont considérés comme la catégorie de population la plus vulnérable. C'est encore plus le cas lorsqu'ils sont migrants. En effet, en parallèle aux dangers qu'ils sont susceptibles de subir tout au long du processus de migration, ils vivent dans l'incertitude de la procédure d'asile et peuvent connaître l'exclusion sociale, la pauvreté et la discrimination⁹². À ces éléments s'ajoute le fait qu'ils se trouvent dans une société qui leur est étrangère, sans en connaître la langue ou la culture⁹³. Cette notion de vulnérabilité donne lieu à des obligations en droit⁹⁴. En effet, la vulnérabilité engendre une protection spéciale des mineurs qui est largement reconnue à l'échelle internationale et européenne, et il existe de nombreuses dispositions qui exigent que cette vulnérabilité soit prise en compte⁹⁵. En droit belge, la vulnérabilité des enfants est prévue par la *Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers* et la *Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers*⁹⁶.

3.3.2. L'intérêt supérieur de l'enfant

L'intérêt supérieur de l'enfant est un principe apparu avec la Déclaration des Droits de l'Enfant en 1924. Depuis, il est apparu progressivement dans d'autres textes. L'intérêt supérieur de l'enfant s'applique lorsqu'une décision doit être prise

⁹² *Idem*, p. 2.

⁹³ Kate Halvorsen, « Enfants isolés demandeurs d'asile: un groupe vulnérable », *Journal du droit des jeunes* 1, no. 221 (2003), p. 15.

⁹⁴ CODE, *La double vulnérabilité des enfants appartenant à un groupe stigmatisé... en Belgique aussi* (Bruxelles : CODE, 2007), p. 26.

⁹⁵ CBAR, *L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur* (Bruxelles : CBAR, 2013), p. 10.

⁹⁶ CBAR, *op.cit.*, p. 13.

concernant un enfant, et doit être une *considération primordiale*⁹⁷. Aujourd'hui, le texte de référence est la *Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'enfant* de 1989 (CDE). La CDE s'applique à l'ensemble des enfants qui vivent sur le territoire des Etats l'ayant ratifiée, quel que soit leur statut de séjour, et leur assure une série de droits fondamentaux⁹⁸. Elle repose sur trois principes directeurs : la non discrimination (art. 2), l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3) et la participation (art. 12). À ces principes s'ajoutent une série de droits qui protègent les enfants migrants⁹⁹. Au niveau européen, le principe d'intérêt supérieur de l'enfant est repris dans la Charte des droits fondamentaux ainsi que dans le *Régime d'Asile Européen Commun* (RAEC)¹⁰⁰. Au niveau belge, l'intérêt supérieur de l'enfant est énoncé dans l'article 22bis de la Constitution¹⁰¹.

Le Comité des droits de l'enfant examine l'application de la CDE et fait des recommandations aux États. Selon le Comité, le premier paragraphe de l'article 3, à savoir celui qui évoque l'intérêt supérieur de l'enfant, « *creates an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court* »¹⁰². Cependant, en Belgique, « *la jurisprudence en matière de contentieux des étrangers est unanime pour dénier tout effet direct à l'article 3 de la CDE* »¹⁰³, ce qui implique qu'il est difficile d'invoquer les dispositions de la CDE devant les tribunaux en Belgique¹⁰⁴.

3.3.3. Conséquences

La vulnérabilité et l'intérêt supérieur de l'enfant donnent lieu à des obligations pour les instances d'asile lors de l'examen de la demande d'asile d'un enfant. Malgré ces Conventions, de nombreux pays présentent encore aujourd'hui

⁹⁷ *Convention relative aux Droits de l'enfant*, New York : Nations unies, 1989, A.G. res. 44/25 (1989).

⁹⁸ Manuel d'application de la convention relative aux droits de l'enfant, UNICEF, 2002, p.26. In Institut international des Droits de l'Enfant, *op. cit.*, p. 1.

⁹⁹ CBAR, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁰ *Idem*, p. 23.

¹⁰¹ *Idem*, p. 26.

¹⁰² Comité des Droits de l'enfant, *General comment n°14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (art. 3, para. 1), 29 mai 2013. In CBAR, *op. cit.*, p. 20.

¹⁰³ CBAR, *op.cit.*, p. 20.

¹⁰⁴ *Idem*, p. 28.

des carences au niveau des lois et des politiques de protection des enfants migrants. On constate une tension entre la reconnaissance de l'obligation de prendre les concepts de vulnérabilité et d'intérêt supérieur de l'enfant en considération et les difficultés résultant de leur application¹⁰⁵. En effet, les directives européennes ne sont pas appliquées de la même manière partout dans l'Union européenne. De plus, les restrictions légales en matière d'asile ont largement augmenté, et l'obtention d'un statut de réfugié est de plus en plus difficile¹⁰⁶.

3.4. La procédure belge

Cette partie sera dédiée à la présentation de la procédure de la Belgique relative aux MNA demandant l'asile sur son territoire. Chaque sous-point fera l'objet d'une critique formulée par les enfants migrants et réfugiés en Belgique ayant contribué au *Rapport « What Do You Think ? »* d'UNICEF Belgique publié en 2018. Ce rapport a été rédigé dans le but de donner la possibilité aux enfants de s'exprimer sur leur vécu et de formuler des recommandations. Cependant, il faut préciser que cette étude a récolté les opinions de 170 enfants, donc elle ne peut pas être considérée comme représentative de l'ensemble des enfants migrants et réfugiés en Belgique.

3.4.1. Identification

Les droits des MNA commencent avec le **signalement**, qui lui donnera accès à un tuteur, à l'accueil et aux procédures de séjour en Belgique. Le signalement d'un MNA peut être fait par toute autorité, avocat et particulier au Service des tutelles et à l'Office des étrangers à travers une fiche de signalement spécialement conçue pour les MNA¹⁰⁷.

Après le signalement, le Service des tutelles procède à **l'identification du jeune**. Il vérifie s'il est bien mineur sur base de documents officiels et de renseignements

¹⁰⁵ CBAR, *L'asile et la protection de la vulnérabilité. Prise en considération de la minorité et du traumatisme dans la procédure d'asile belge* (Bruxelles : CBAR, 2014), p. 7.

¹⁰⁶ Institut international des Droits de l'Enfant, *op. cit.*, p. 11.

¹⁰⁷ Réseau européen des migrations, *op. cit.*, p.6.

fournis par le jeune. S'il existe un doute sur l'âge ou si l'enfant ne dispose pas des documents requis, un triple test osseux¹⁰⁸ est effectué qui détermine l'âge moyen du jeune. Selon la Loi Tutelle, l'âge le plus bas est celui qui est retenu. Il existe alors deux cas. Dans le premier cas, le jeune est qualifié de mineur non accompagné et un tuteur lui est désigné. Dans le second cas, le jeune n'est pas qualifié de mineur non accompagné et est notifié de la décision de cessation de prise en charge¹⁰⁹. Il sera dès lors considéré comme un adulte et traité comme tel.

Les enfants interrogés ayant subi le test l'ont mal vécu. Selon eux, il est injuste et peu fiable. En effet, il peut avoir des conséquences importantes car un jeune déclaré majeur alors qu'il ne l'est pas se verra refuser ses droits en tant que mineur. En outre, le test peut perturber les jeunes car il est susceptible de modifier la perception qu'ils ont de leur histoire¹¹⁰.

3.4.2. Tutelle et accompagnement

Le tuteur représente et assiste le MNA dans toutes les démarches légales et procédures judiciaires et administratives qu'il entreprend. Il s'assure également que les instances d'asile trouvent une solution durable dans l'intérêt supérieur du MNA¹¹¹. Toute personne indépendante ou membre salarié d'une association peut être agréée comme tuteur. L'unique exigence est que le candidat ait « *les compétences et connaissances liées à la problématique des mineurs étrangers non accompagnés* »¹¹².

Mis à part le tuteur, le MNA reçoit une assistance juridique gratuite et le tuteur l'aide à choisir un avocat. Le rôle de l'avocat est de conseiller le MNA et son tuteur sur la procédure la plus adéquate à suivre en fonction de la situation du mineur.

¹⁰⁸ Le test médical de détermination de l'âge du jeune se décline en trois tests : un test osseux du poignet, une radiographie de la clavicule et un test de la dentition.

¹⁰⁹ Plate-forme Mineurs en exil, « Identification », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/identification/>, consulté le 16 février 2018.

¹¹⁰ UNICEF, *op. cit.*, p. 70.

¹¹¹ Réseau européen des migrations, *op. cit.*, p.6.

¹¹² Service public fédéral Justice, « Devenir tuteur », s.d., https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne/tuteur/devenir_tuteur, consulté le 16 février 2018.

L'implication de ces deux figures est variable. Un enfant sur deux déclare ne pas avoir une bonne relation avec son tuteur, soit parce que celui-ci ne l'informe pas assez de la procédure, soit parce que l'enfant sent qu'il n'est pas écouté ou qu'il ne peut pas lui faire confiance¹¹³. En ce qui concerne les avocats, le manque d'information est aussi un élément relevé par les enfants. Certains enfants déclarent même de ne pas être informés des décisions prises à leur égard¹¹⁴.

De manière plus large, les MNA ressentent un manque d'affection considérable. Ils aimeraient avoir quelqu'un qui s'occupent d'eux, car ils se sentent souvent débordés par les tâches de la vie quotidienne, surtout ceux qui sont autonomes¹¹⁵. Lorsqu'ils se sentent seuls, beaucoup d'entre eux ne savent pas vers qui se tourner pour se confier¹¹⁶.

3.4.3. Le système d'accueil

L'accueil des MNA se déroule en trois phases. La première est *la phase d'observation et d'orientation* lors de laquelle le mineur, quelle que soit sa situation administrative de séjour, est placé dans un Centre d'Observation et d'Orientation (COO). Le mineur y reste maximum quinze jours, renouvelable une fois¹¹⁷. Le séjour du mineur dans le COO sert à dresser son profil médical, psychologique et social¹¹⁸ et permet au Service des tutelles de procéder à son identification¹¹⁹. C'est lors de cette phase que s'effectue le test osseux.

Lors de la deuxième phase, *la phase de transition*, le MNA est placé dans la structure jugée la plus adéquate à son profil et ses besoins¹²⁰. Pendant cette phase qui peut durer entre quatre et douze mois, l'enfant pourra aller à l'école, apprendre la langue et bénéficier des interventions médicales ou psychologiques nécessaires. En outre,

¹¹³ UNICEF, *op. cit.*, p. 67.

¹¹⁴ *Idem*, p. 65.

¹¹⁵ *Idem*, p. 56.

¹¹⁶ *Idem*, p. 107.

¹¹⁷ Association pour le droit des étrangers, « Accueil des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) », janvier 2016, <http://www.adde.be/ressources/fiches-pratiques/mineurs-etrange/accueil-des-mineurs-etrange-non-accompagnes-mena>, consulté le 16 février 2018.

¹¹⁸ CODE, *Le 10^{ème} anniversaire de la Plate-forme « Mineurs en Exil »*. *Etat des lieux des actions menées* (Bruxelles : Analyse CODE, 2009), p. 3.

¹¹⁹ Réseau européen des migrations, *op. cit.*, p. 6.

¹²⁰ *Idem*, p. 6-7.

l'établissement d'accueil, le tuteur et le mineur réfléchissent en concertation aux prospections d'avenir de ce dernier, et essayent de trouver une « solution durable »¹²¹.

Enfin, *la phase de solution durable la plus adaptée*, le mineur est transféré vers une structure plus stable et adaptée à son profil. Un exemple est les Initiatives locales d'accueil (ILA) qui sont le plus souvent des logements privés et meublés où le jeune peut s'installer et devenir autonome à partir de 16 ans¹²².

Les enfants mettent en évidence une fragmentation de l'accueil qui ne favorise pas leur intégration. En effet, lorsqu'ils changent de centre, ils changent également d'école et doivent s'adapter à un nouvel environnement. Certains passent d'un centre francophone à un centre néerlandophone ou inversement, et doivent donc apprendre une nouvelle langue. Ces changements sont difficiles à vivre¹²³. Une autre critique est la variation de l'accompagnement des MNA par les éducateurs dans les centres¹²⁴.

3.4.4. Le séjour

Plusieurs démarches existent pour séjourner sur le territoire belge. Premièrement, le MNA peut introduire une demande d'asile. Il peut se voir octroyer le statut de réfugié ou une protection subsidiaire par le CGRA. Avec un statut de réfugié, le mineur reçoit un Certificat d'inscription au registre des étrangers (CIRE) et a le droit de séjourner de façon illimitée en Belgique. Avec la protection subsidiaire, le MNA reçoit un CIRE valable un an et renouvelable cinq fois. Au terme des cinq renouvellements, le MNA reçoit un CIRE illimité¹²⁵.

¹²¹ Plate-forme Mineurs en exil, « Accueil », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/accueil/>, consulté le 16 février 2018.

¹²² CPAS, « Initiative Locale d'Accueil (ILA) », s.d., <http://www.cpas.sombrefe.be/SERVICES/initiative-locale-daccueil-ila>, consulté le 16 février 2018.

¹²³ UNICEF, *op. cit.*, p. 71.

¹²⁴ *Idem*, p. 77.

¹²⁵ Plate-forme Mineurs en exil, *Mineur en exil*, Droit des Jeunes, 12 : 33 : 00, 23 juillet, 2012. <http://www.mineursenexil.be/fr/ressources/videos/>.

Deuxièmement, une demande d'autorisation de séjour peut se faire par l'intermédiaire de la circulaire MNA. Elle se fait auprès du Bureau MINTEH (mineurs et victimes de la traite des êtres humains) de l'OE qui donne un document de séjour valable 3 mois s'il estime que le MNA ne peut pas rentrer dans son pays immédiatement. L'objectif de cette procédure est de trouver une « solution durable » pour le MNA. En attendant la décision, le document de séjour peut être renouvelé. Après trois ans, si aucune solution durable n'a été décidée, le MNA peut recevoir un permis de séjour à durée illimitée. Le cas échéant, le MNA est en séjour irrégulier, mais est autorisé à rester dans les structures d'accueil jusqu'à ses 18 ans¹²⁶.

Troisièmement, il existe une procédure spéciale pour les victimes de la traite des êtres humains au terme de laquelle le MNA peut obtenir un document de séjour illimité et la protection des autorités belges s'il remplit les conditions¹²⁷.

Dernièrement, le MNA peut introduire une demande de régularisation selon la loi sur les étrangers du 15 décembre 1980 soit pour des circonstances exceptionnelles (art. 9bis), soit pour des raisons médicales (art. 9ter)¹²⁸.

La principale critique formulée par les enfants concerne le fait que la procédure n'est pas limitée dans le temps. Les jeunes se sentent insécurisés par rapport à leur avenir à cause du temps d'attente d'une décision des autorités. Ils ne savent pas s'ils pourront rester en Belgique ou s'ils devront retourner dans leur pays d'origine. Ils ne comprennent pas non plus pourquoi certains enfants ont une réponse rapidement tandis que d'autres doivent attendre plusieurs années¹²⁹.

3.4.5. Scolarité

Le tuteur s'assure que le MNA ait accès à une scolarisation la plus adéquate et le plus rapidement possible. Des dispositions spécifiques sont adoptées par les Communautés française et flamande pour assurer un meilleur accueil et l'intégration

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ Plate-forme Mineurs en exil, « Séjour », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/sejour-1/>, consulté le 16 février 2018.

¹²⁸ *Ibidem*.

¹²⁹ UNICEF, *op. cit.*, p. 60.

des élèves primo-arrivants (classes DASPA en Communauté française et classes OKAN en Communauté flamande). En général, ces dispositifs se focalisent sur l'apprentissage de la langue et donnent aux mineurs les outils pour qu'ils puissent s'intégrer plus facilement dans le système éducatif classique¹³⁰.

Les classes DASPA et OKAN sont séparées des autres classes. Les enfants regrettent de ne pas être davantage en contact avec des enfants belges du même âge. Selon eux, cela faciliterait leur apprentissage de la langue et leur intégration, même si certains sont intimidés et rejetés par les enfants belges¹³¹.

3.4.6. À 18 ans

Au niveau de l'accueil, si le MNA est dans une structure d'accueil fédérale, il devra la quitter, mais il arrive que le jeune soit autorisé à rester jusqu'à ce que l'année scolaire prenne fin. Une autre possibilité est que le jeune soit accueilli dans un centre pour adultes, ou qu'il vive en logement autonome encadré. Dans les structures d'accueil des communautés, les jeunes en Communauté française peuvent rester jusqu'à 20 ans, et jusqu'à 21 ans en Communauté flamande, à condition qu'ils aient introduit cette demande avant 18 ans¹³².

En ce qui concerne le séjour, il existe trois cas de figure. Dans le premier cas de figure, le jeune a obtenu un statut de séjour, et recevra une aide financière du centre public d'action sociale (CPAS) de sa commune. Dans le deuxième cas de figure, le jeune attend toujours une décision concernant son statut de séjour, et il sera transféré dans une structure d'accueil pour demandeurs d'asile adultes. Dans le troisième cas de figure, le jeune n'a plus de permis de séjour, et il sera obligé de quitter le réseau d'accueil et est en séjour irrégulier. Il risque la détention et le retour forcé¹³³.

¹³⁰ Plate-forme Mineurs en exil, « Scolarité », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/scolarite-1/>, consulté le 17 février 2018.

¹³¹ UNICEF, *op. cit.*, p. 85.

¹³² Plate-forme Mineurs en exil, « A 18 ans », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/a-18-ans/>, consulté le 17 février 2018.

¹³³ *Ibidem*.

Au niveau de la tutelle, le tuteur n'est plus responsable du jeune. Ce dernier continue cependant à être représenté par son avocat¹³⁴.

Concernant sa scolarité, le jeune peut continuer son parcours scolaire, mais devra payer un minerval parce que la gratuité scolaire ne s'applique plus¹³⁵.

Les jeunes dénoncent un manque d'information quant à leurs possibilités de formation ou de scolarisation. Ils aimeraient avoir un métier plus tard mais ne savent pas comment s'y prendre¹³⁶.

3.4.7. Détention

Les MNA ne peuvent être détenus en centre fermé, sauf dans le cas où il existe un doute sur l'âge du jeune lorsqu'il arrive en Belgique. Dans ce cas-là, l'âge du jeune doit être déterminé dans les trois jours ouvrables après son arrivée. Si l'examen ne peut pas être effectué pour des raisons exceptionnelles, alors la détention peut être allongée de trois jours ouvrables supplémentaires¹³⁷.

3.4.8. Retour

Les MNA ne peuvent pas être forcés à retourner dans leur pays d'origine, mais ils peuvent faire l'objet d'un retour lorsque celui-ci est volontaire, et qu'il s'agit d'une solution durable. La décision d'entamer un retour volontaire implique l'accord du MNA, du tuteur et de la famille du MNA¹³⁸.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ *Ibidem*.

¹³⁶ UNICEF, *op. cit.*, p. 87.

¹³⁷ Plate-forme Mineurs en exil, « Détention », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/detention-1/>, consulté le 17 février 2018.

¹³⁸ Plate-forme Mineurs en exil, « Retour », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/retour-1/>, consulté le 17 février 2018.

4. Analyse et argumentation

Pour rappel, l'ambition de ce mémoire est de répondre à la question : ***En Belgique, quelles sont les conditions de contexte et de stratégie d'intervention permettant aux activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés d'avoir une influence sur les politiques publiques ?***

Le contexte des MNA en Belgique et les critiques qui s'y réfèrent démontrent que malgré les accomplissements des OSC sur la question, le plaidoyer reste pertinent car beaucoup de progrès reste à faire pour optimiser l'accès des MNA à leurs droits. En effet, dans certains domaines, on constate un écart entre la loi et la réalité des faits. En outre, d'autres problématiques récentes font l'objet du plaidoyer des OSC et valent la peine d'être mentionnées : les visites domiciliaires, la construction d'un centre fermé pour les familles avec des enfants mineurs, l'augmentation des disparitions de MNA, les réformes concernant la Loi de 80, l'aide médicale d'urgence, les reconnaissances frauduleuses et bien d'autres.

4.1. Le contexte politico-sociétal belge

La première hypothèse énonçait que « ***Un contexte politico-sociétal favorable est une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés*** ». Pour vérifier la validité de cette hypothèse, il semblait pertinent d'adopter une démarche combinant l'analyse du contexte social et politique belge avec les données récoltées lors des entretiens.

4.1.1. Contexte sociétal

La Belgique n'a pas échappé aux tendances au repli sur soi qui traversent les sociétés occidentales. La mondialisation et ses défis, particulièrement l'immigration et les attentats terroristes en Europe, ont influencé la manière dont la population

vivant en Belgique envisage la pluralité et le vivre ensemble. Les trois grandes mutations relevées par Benoît Scheuer se manifestent en Belgique de la manière suivante.

Tout d'abord, la diminution de la confiance dans les institutions et les élites se manifeste par le fait qu'une majorité des personnes interrogées (aux alentours de 60%) estime que le système démocratique fonctionne plutôt mal¹³⁹. À cause des inégalités croissantes et de la mondialisation, les citoyens ont l'impression que l'État n'a plus de marge de manœuvre et que le système politique actuel est un échec¹⁴⁰. Par ailleurs, même si les ONG et les associations occupent la première place parmi les institutions auxquelles la population fait confiance pour « gérer les grands problèmes de l'époque », elles ont subi une perte drastique par rapport à vingt ans plus tôt. En effet, en 1997, 88% des répondants leur faisaient confiance alors qu'en 2016, ce chiffre a baissé à 51%¹⁴¹. De façon générale, la croyance aux valeurs-ciments, à savoir le progrès social, la croissance et le travail, diminue¹⁴², et plus de la moitié des interrogés sont pessimistes face à l'évolution de la société¹⁴³. De plus, les individus ne se sentent plus appartenir exclusivement à un pilier idéologique (socialiste, catholique ou libéral), la majorité se considère comme inclassable¹⁴⁴. En conclusion, ils ont le sentiment de subir leur vie et de ne pas avoir la capacité d'agir.

Ensuite, la tentation au repli sur soi, la peur et le rejet des autres se traduisent par un sentiment chez 77% des répondants, hormis les étrangers et les belges issus de l'immigration, qu'ils ne se sentent plus chez eux comme avant¹⁴⁵. Ces mêmes personnes se sentent envahies et une paranoïa envers les musulmans s'est développée, surtout parmi les belges ayant un niveau d'études inférieur et se retrouvant à droite sur le clivage gauche-droite. Deux positions sont prises par rapport à la paranoïa antimusulmane. D'une part, la lecture émotionnelle xénophobe, majoritaire, vise l'exclusion des musulmans. D'autre part, la lecture rationnelle, minoritaire, rejette les préjugés et estime que les musulmans sont prisonniers de la stigmatisation et des

¹³⁹ Benoît Scheuer (dir.), *op. cit.*, p. 13.

¹⁴⁰ *Idem*, p.14.

¹⁴¹ *Idem*, p.15-16.

¹⁴² *Idem*, p. 17.

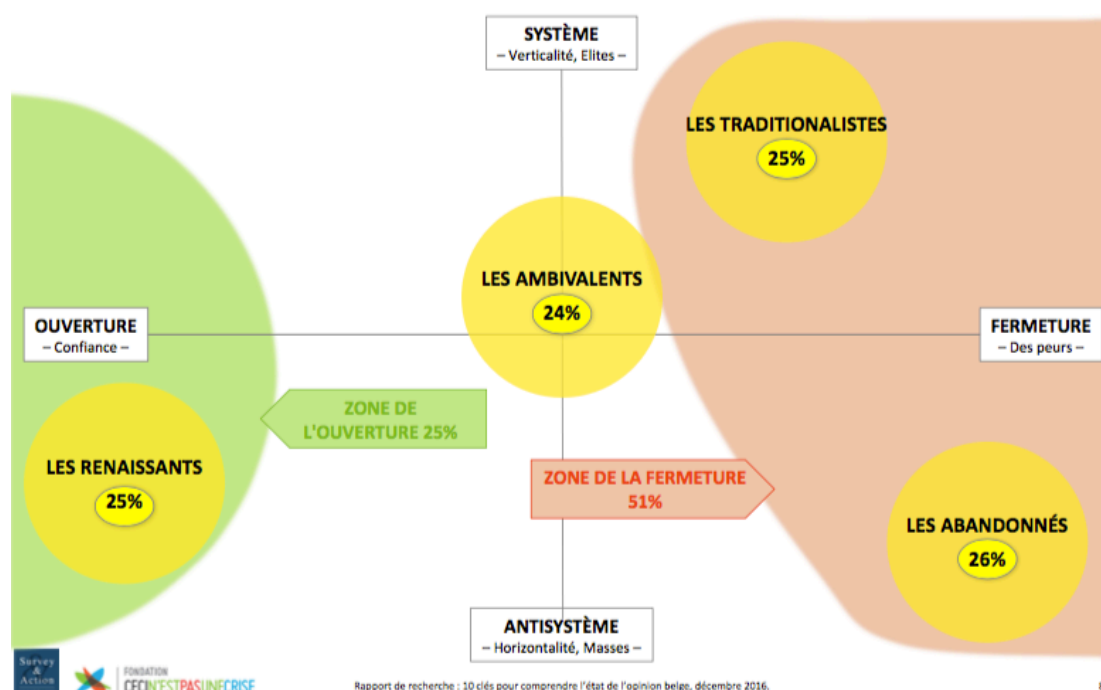
¹⁴³ *Idem*, p. 23.

¹⁴⁴ *Idem*, p. 26.

¹⁴⁵ *Idem*, p. 42.

opinions négatives à leur égard. Par ailleurs, la « pureté de souche » est une notion qui est évoquée de plus en plus. Elle fait la distinction entre les « Belges de souches » et les « Belges de papier », alors qu'en réalité, en remontant à deux générations, 3 belges sur 10 sont issus de mélanges.

Enfin, le nouveau marché politico-sociétal se structure en Belgique comme suit :



Premièrement, du côté de la fermeture et de l'antisystème, on retrouve les abandonnés. Ceux-ci se caractérisent par leur radicalité et ont le sentiment qu'ils subissent leur vie¹⁴⁶. Ils sont fermés car ils rejettent les immigrés et considèrent qu'une société fermée est la solution qui garantirait leur protection¹⁴⁷. Ils sont antisystème car ils se sentent abandonnés par les institutions traditionnelles et souhaiteraient qu'elles soient remplacées par un pouvoir fort¹⁴⁸. Ils sont ouverts aux idéologies qui leur proposent un cadre simple qui les prennent en charge¹⁴⁹. Ce sont typiquement des personnes « ayant un capital culturel faible qui va souvent de pair avec des emplois peu qualifiés, voire précaires, donc un capital économique faible, milieu populaire, plutôt âgés (plus de 55 ans), moins parmi les jeunes. Ce sont des 'belgo-belges', c'est-à-dire nés belges et de parents et de grands-parents eux-

¹⁴⁶ *Idem*, p. 77.

¹⁴⁷ *Idem*, p. 78.

¹⁴⁸ *Idem*, p. 80.

¹⁴⁹ *Idem*, p. 79.

mêmes nés belges »¹⁵⁰. Sur l'échelle gauche-droite, ils se retrouvent à droite et à l'extrême-droite¹⁵¹. Ils constituent 26% de la population¹⁵².

Deuxièmement, les traditionnalistes sont pour la fermeture et pour le système. Ils sont fermés car ils estiment que l'Islam est une réelle menace aux principes et institutions des sociétés occidentales¹⁵³. Ils sont du côté du système car ils en bénéficient, contrairement aux abandonnés. Leur objectif est le maintien du *statu quo*. C'est la seule catégorie de la population qui manifeste encore son soutien aux institutions politiques et économiques traditionnelles. Ce profil se retrouve chez les personnes qui ont un capital économique moyen ou élevé. Ils sont souvent propriétaires de leur logement. Sur l'échelle gauche-droite, ils se retrouvent à droite et au centre-droit. Ils représentent 25% de la population¹⁵⁴.

Troisièmement, les renaissants se positionnent dans l'ouverture et dans l'antisystème. Ils sont ouverts car ils soutiennent le droit universel à la dignité humaine¹⁵⁵. Ils sont favorables aux migrants et aux musulmans¹⁵⁶. Ils sont antisystème car ils sont convaincus qu'ils ont une capacité à changer les choses et selon eux, ce changement doit se faire par le bas¹⁵⁷. Tendanciellement, ce sont des personnes ayant un capital culturel élevé, venant de milieux sociaux moyens supérieurs (dont les enseignants, cadres moyens) et supérieurs, et sont âgés entre 20 et 45 ans. Ils constituent 25% de la population¹⁵⁸.

Dernièrement, les ambivalents se retrouvent au centre. Ce sont des personnes qui ont un avis mitigé sur la plupart des sujets¹⁵⁹. Ce sont souvent des jeunes de moins de 35 ans qui ne se sont pas encore créé une opinion claire sur ces sujets. Il existe alors deux possibilités. Soit ils demeureront dans la modération, soit ils basculeront dans

¹⁵⁰ *Idem*, p. 80.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Idem*, p. 77.

¹⁵³ *Idem*, p. 85.

¹⁵⁴ *Idem*, p. 86.

¹⁵⁵ *Idem*, p. 83.

¹⁵⁶ Mohssin El Ghabri, « Ouverts, Fermés : Le nouvel affrontement politique ? », *Analyses Etopia* (décembre 2017). http://etopia.be/spip.php?page=imprimer&id_article=3255.

¹⁵⁷ Benoît Scheuer (dir.), *op. cit.*, p. 82.

¹⁵⁸ *Idem*, p. 83.

¹⁵⁹ *Idem*, p. 87.

l'un des deux champs opposés : les renaissants ou les abandonnés. Ils composent 24% de la population¹⁶⁰.

On assiste donc à une réelle polarisation de la société belge entre ceux qui privilégient la fermeture, s'élevant au total à 51% de la population, et ceux qui sont pour l'ouverture, soit 25% de la population vivant en Belgique. La situation semble être en défaveur du succès du plaidoyer des OSC. Mais comment cette polarisation est-elle ressentie par les directrices des OSC interrogées ? A-t-elle réellement un impact sur leur plaidoyer ? Qu'en est-il de l'influence des initiatives des renaissants ? Que faire des ambivalents ? Plusieurs constats ont été relevés lors des entretiens.

Le premier constat est que la haine et le rejet augmentent dans l'opinion publique belge. Katja Fournier de la Plate-forme Mineurs en exil déclare qu'elle connaît, pour la première fois en neuf ans de métier, des critiques et des attaques directes de personnes sur leur site ou sur les réseaux sociaux. La Plate-forme est accusée entre autres d'alimenter la traite des êtres humains et est victime de diabolisation et de déclarations de haine publiques. Katja Fournier met en évidence la difficulté de toucher les non-convaincus, qui alimentent et sont habités par les préjugés sur les migrants et les MNA. Selon elle, le slogan qui revient le plus souvent est : « *si tu veux les accueillir, accueille les toi-même* »¹⁶¹. Cependant, ce qui l'inquiète le plus, ce n'est pas tellement les attaques que subit la Plate-forme, mais plutôt le fait que les discours extrêmes se soient normalisés. Les déclarations manquant de nuance et de respect sont moins contredits qu'avant. Ces évolutions sont récentes et rendent plus difficile la sensibilisation de la population.

Le second constat, toujours selon Katja Fournier, est que la solidarité humaine se perd, et que le public est devenu moins sensible. Une explication serait que les citoyens sont exposés à beaucoup de mauvaises nouvelles dans les médias¹⁶² et avec la crise des réfugiés, ces derniers ne sont devenus que des chiffres¹⁶³. Une des conséquences de cela est qu'« *il faut aller dans le larmoyant pour avoir de la dignité*

¹⁶⁰ *Idem*, p. 88.

¹⁶¹ Katja Fournier (directrice de la Plate-forme Mineurs en exil), *entretien*, réalisé par Christine Baggio, Bruxelles, 15 mars 2018.

¹⁶² David Eloy, *op. cit.*

¹⁶³ *Je n'aime plus la mer*, réalisé par Idriss Gabel. (2018 ; Liège : Les films de la passerelle).

humaine, ce qui est quand même sacrément contradictoire »¹⁶⁴. Katja Fournier dénonce cette pratique car pour elle, dévaloriser le public pour lequel plaident les OSC équivaut à demander la charité plutôt que de faire appel à la solidarité humaine.

Pour contrer les attaques et sensibiliser un public désensibilisé, tout en évitant de tomber dans le discours larmoyant, Katja propose une autre stratégie. Étant donné que les discours de solidarité sont moins efficaces, il faut essayer de rallier les personnes au discours réaliste suivant : « *Si tu ne le fais pas pour eux, fais le pour toi* »¹⁶⁵. Katja Fournier comprend que certains citoyens soient réticents à l'idée d'avoir un centre d'accueil dans leur village, ou de voir des réfugiés s'installer dans leur quartier, mais il faut essayer de leur faire comprendre que la manière dont ils accueillent les MNA aura un impact profond sur leur avenir et celui de leurs enfants également. En effet, les MNA, bien que résilients, sont des êtres humains traumatisés, « *[si] on n'encadre [pas] ça correctement, on va avoir des personnes qui vont être en dehors de la société avec d'énormes fragilités, et je ne sais pas dans quelle société miraculeuse tu espères que ça, ça va créer une société agréable pour tes enfants* »¹⁶⁶. Selon elle, dans le contexte social actuel, ce sont les discours réalistes qui résonnent le plus chez les individus.

Cependant, Katja Fournier assure qu'au final, les messages de haine restent dérisoires par rapport aux messages de soutien que la Plate-forme reçoit, ce qui constitue le troisième constat. En effet, la problématique des mineurs non accompagnés reste largement méconnue du public car ce phénomène est inconcevable pour certains, qui n'imaginent pas qu'un enfant puisse voyager sans l'accompagnement de ses parents ou d'autres adultes. Néanmoins, les personnes s'y intéressent de plus en plus car les demandes de séances d'information et de formations sur les mineurs non accompagnés augmentent. De plus, ces dernières années, de nouvelles initiatives citoyennes se sont développées et de nouveaux acteurs émergent. Ceux-ci font penser aux profils de « renaissant » et d'« ambivalent » tels que théorisés par Benoît Scheuer. En effet, Katja Fournier déclare avoir abandonné les extrêmes. Pour elle, le réel enjeu se trouve chez les

¹⁶⁴ Katja Fournier, *op. cit.*

¹⁶⁵ *Ibidem.*

¹⁶⁶ *Ibidem.*

« neutres » car elle a constaté que les citoyens lambda s'intéressaient de plus en plus à la problématique, alors qu'ils n'avaient pas forcément pris position ou n'étaient pas impliqués avant. Ils se sont mobilisés car, face aux discours extrêmes, « *la neutralité n'est plus une option* »¹⁶⁷.

Ces propos rejoignent ceux de Bénédicte Adnet de Mentor-Escale qui, parmi les nouvelles initiatives, mentionne la Plateforme Citoyenne de Soutien aux Réfugiés qui organise entre autres l'hébergement des migrants du Parc Maximilien. Bénédicte Adnet estime que l'ampleur qu'a pris le mouvement de cette Plateforme auquel elle participe à titre privé est un bel exemple de cette mobilisation nouvelle. Selon elle, « *le mouvement qui est en train de se passer [...] c'est quand même 40 000 personnes qui sont sur cette page Facebook et qui peut-être avaient déjà des a priori positifs, mais le fait d'accueillir chez eux ou de simplement lire les commentaires, je pense que ça modifie la perception de pas mal de gens et donc je trouve ça très intéressant parce qu'il y a des personnes qui n'avaient jamais accueilli ou jamais pensé à accueillir ou même jamais discuté avec un réfugié qui, par ce mouvement, ont commencé à accueillir et ils se disent 'ben en fait, c'est ce que je voyais à la télévision, ou j'avais peur avant et finalement je me rends compte, en le testant moi même ou en lisant les témoignages, que j'avais pas de raison d'avoir peur' et cette dynamique là, je trouve ça génial qu'ils puissent vivre de l'intérieur cette rencontre* »¹⁶⁸.

De par les témoignages mentionnés ci-dessus, il peut être confirmé que la polarisation de la société est ressentie par les OSC, mais trois nuances doivent tout de même être apportées à l'argumentation. La première est apportée par Assetou Elabo qui n'a pas le même vécu que Katja Fournier par rapport aux discours haineux. Certes, étant donné qu'elle travaille avec les populations issues de l'immigration musulmane, elle constate qu'il est plus compliqué qu'avant d'entrer en dialogue avec les citoyens belges et d'être dans l'ouverture d'esprit, car ils sont plus sensibles et se sentent rapidement visés. Malgré cela, elle n'a pas connu d'actes de racisme ou de xénophobie. Selon elle, l'explication se trouve dans la nature des activités des OSC.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

¹⁶⁸ Bénédicte Adnet (directrice de Mentor-Escale), *entretien*, réalisé par Christine Baggio, Bruxelles, 28 mars 2018.

En effet, la Plate-forme Mineurs en exil s'en prend à la politique de l'État en plaidant pour l'ouverture des frontières, ce qui peut provoquer de vives réactions de la part des citoyens, tandis qu'Atouts Jeunes œuvre pour la cohésion sociale dans le quartier, et les habitants approuvent et soutiennent leurs initiatives.

La deuxième nuance concerne les variations entre les Régions linguistiques sur les questions autour de la migration. En effet, selon le Grand Baromètre Ipsos-Le Soir-RTL-Het Laatste Nieuws-VTM, 74% des bruxellois comprennent que les belges hébergent des réfugiés chez eux, contre 68% des flamands et 59% des wallons. Cela se contredit avec la question du renvoi des soudanais qui a plus la faveur des flamands que des wallons¹⁶⁹.

La troisième nuance est fournie par Katja Fournier qui constate que l'empathie des personnes a des limites. Lorsqu'il s'agit d'accueillir des migrants chez eux parce qu'ils sont à la rue et que leurs besoins primaires ne sont pas assouvis, les citoyens se mobilisent et font preuve d'empathie et de solidarité. Mais lorsqu'il s'agit de plaider pour la réforme du système d'accueil, les citoyens manifestent une moindre mobilisation alors que *« l'enjeu est une autre question et [...] peut-être bien plus réelle, de vie ou de mort, si tu renvois un soudanais chez lui (par exemple) »*. Il semblerait que les citoyens lambda soient prêts à s'engager sur le court terme, mais sans que cela ne devienne une obligation ou n'empiète sur leur mode de vie.

4.1.2. Contexte politique

La théorie des clivages permet d'analyser les divergences politiques et idéologiques au sein d'une société. Le clivage le plus utilisé par les politiques et les politologues pour caractériser la fracture idéologique est le clivage gauche-droite. Cependant, ces derniers temps, c'est l'opposition ouvert-fermé, qui n'est pas un clivage en tant que tel, qui prend le dessus pour caractériser les postures idéologiques qui s'opposent actuellement sur la scène politique et sociale. L'analyse de cette scène sous l'optique d'une opposition ouvert-fermé permet de saisir la formulation d'une

¹⁶⁹ BX1, « Les Bruxellois « plus ouverts » que les Wallons et les Flamands sur la question de la migration », *BXI*, 13 mars, 2018. <https://bx1.be/news/bruxellois-plus-ouverts-wallons-flamands-question-de-migration/>.

nouvelle demande politique et son impact sur la transformation de l'offre politique (émergence de nouveaux partis politiques et/ou repositionnement des partis existants). C'est pourquoi ces dernières années, cette opposition ouvert-fermé est mobilisée pour étudier les dynamiques idéologiques, politiques et électorales qui sont à l'œuvre dans les démocraties occidentales¹⁷⁰.

En effet, depuis le début du 21^{ème} siècle, les démocraties européennes connaissent une montée de partis populistes et d'extrême droite. Ces derniers mobilisent la peur et nourrissent le désir de repli sur soi qui traverse les opinions publiques. De tels arguments ont mené à des gouvernements « ultranationalistes » en Hongrie et en Pologne¹⁷¹. Les partis d'extrême droite représentent un danger pour les sociétés démocratiques car ils n'en respectent pas les règles et valeurs. Ils estiment que d'autres concepts tels que l'ordre, la nation, l'État, la race ou les valeurs traditionnelles ou religieuses priment sur les règles démocratiques constitutionnelles. Selon eux, les personnes d'origine étrangère sont à la source des maux de la société. Ils seraient responsables, entre autres, du chômage et de la délinquance. Un des objectifs principaux de ces partis est d'expulser les étrangers du pays. Mis à part la menace que représente le programme politique des partis d'extrême droite, un autre danger réside dans leur influence sur les partis politiques traditionnels. Effectivement, ceux-ci peuvent être amenés à intégrer ces idées afin de capter les voix des électeurs d'extrême droite qui sont en augmentation. D'autres partis pourraient être capables de former des alliances avec les partis d'extrême droite pour demeurer ou arriver au pouvoir¹⁷².

En Belgique, le parti d'extrême droite Vlaams Blok, renommé Vlaams Belang (VB) en 2004 suite à une condamnation judiciaire pour racisme et xénophobie¹⁷³, a connu en 2003 et 2007 ses plus grands succès électoraux, récoltant respectivement 11,68%

¹⁷⁰ Mohssin El Ghabri, *op. cit.*

¹⁷¹ The Economist Group Limited, « The new political divide », *The Economist*, 30 juillet, 2016. <https://www.economist.com/news/leaders/21702750-farewell-left-versus-right-contest-matters-now-open-against-closed-new>.

¹⁷² Bruxelles-J, « Quels sont les dangers de l'extrême droite ? », 20 juin 2017, <http://bruxelles-j.be/exercer-ta-citoyennete/quels-sont-les-dangers-de-l%E2%80%99extreme-droite/>, consulté le 4 avril 2018.

¹⁷³ Cultures&Santé asbl, *Les couleurs politiques en Belgique : fiches* (Bruxelles : Cultures&Santé asbl, 2013), p.3.

et 11,99% des suffrages¹⁷⁴. Mais depuis, sa popularité a baissé, récoltant seulement 3,67% des voix aux élections de mai 2014¹⁷⁵. Ce reflux s'explique notamment par la montée en puissance de la Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA), un parti nationaliste moins radical que le VB, mais qui a intégré une partie de ses cadres et militants, et a su attirer ses électeurs traditionnels¹⁷⁶. Aux élections de 2014, la N-VA a récolté 20,26% des suffrages¹⁷⁷.

Les élections de 2014 ont abouti à la formation d'une coalition gouvernementale de centre-droite, avec le MR, l'Open VLD, le CD&V et la N-VA. La N-VA se positionne à droite sur le clivage gauche-droite. Son objectif final est une Flandre indépendante en tant qu'État membre européen et pour arriver à ses fins, la N-VA privilégie la voie politique et pacifique¹⁷⁸. La N-VA considère que l'appartenance à une communauté constitue l'identité des individus et s'accompagne de normes et de valeurs qui doivent être respectées. Elle n'est pas opposée à l'immigration tant que les migrants respectent ces normes et valeurs, mais elle prône une politique d'intégration ciblée et d'immigration choisie. Elle est favorable aux retours volontaires¹⁷⁹.

Même si le Vlaams Belang a connu un déclin de popularité, ce n'est pas pour autant que la menace que ce parti représente a été éliminée du paysage politique belge. En effet, la N-VA est parfois accusée d'avoir certaines similitudes avec le Vlaams Belang. Plusieurs experts se sont exprimés à ce sujet et fournissent divers arguments en fonction de la posture qu'ils défendent. Tout d'abord, selon Dirk Jacobs, professeur de sociologie à l'ULB, « *il est devenu intenable de dire que la N-VA n'est pas un parti d'extrême droite* »¹⁸⁰. Dirk Jacobs considère que la N-VA fait preuve de dérapages chaque jour sur les critères qui caractérisent un parti d'extrême droite, à

¹⁷⁴ Europe Politique, « Belgique : Élections à la Chambre des représentants », 25 mai 2014, <http://www.europe-politique.eu/elections-belgique.htm#2014>, consulté le 6 avril 2018.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

¹⁷⁶ Le Dauphiné, « La montée de l'extrême droite en Europe », *Le Dauphiné*, 18 décembre, 2017. <https://www.ledauphine.com/france-monde/2017/12/18/la-montee-de-l-extreme-droite-en-europe>.

¹⁷⁷ Europe Politique, *op. cit.*

¹⁷⁸ N-VA, « Questions fréquentes », s.d., <https://francais.n-va.be/questions-frequentes#ideology>, consulté le 6 avril 2018.

¹⁷⁹ Cultures&Santé asbl, *op. cit.*, p.12.

¹⁸⁰ RTBF, « Dirk Jacobs (ULB) : « La N-VA est aujourd'hui un parti d'extrême droite », *RTBF info*, 24 septembre, 2015. https://www.rtbf.be/info/belgique/dossier/gouvernement-michel/detail_il-est-temps-que-le-federal-se-demande-jusqu-ou-il-peut-aller-avec-la-n-va?id=9089358.

savoir le nationalisme, la xénophobie, des tendances anti-démocratiques, la volonté d'un État fort et le populisme. À titre d'exemple, Dirk Jacobs évoque la fois où Bart De Wever affirmait que la Convention de Genève ne devait pas être touchée lors d'un débat avec Filip Dewinter du VB en 2012. Cependant, Bart De Wever s'est contredit lors d'une conférence à l'Université de Gand en 2015, en disant qu'il fallait modifier la Convention de Genève, ce qui serait une attaque aux droits fondamentaux. Par ailleurs, Dirk Jacobs relève que les discours des deux partis (N-VA et VB) sont très proches et que certains propos de la N-VA frôlent la xénophobie¹⁸¹.

Ensuite, selon Carl Devos, politologue à l'Université de Gand, la N-VA n'est pas un parti d'extrême droite, mais de centre-droit, même si plus à droite qu'au centre. Il considère que la N-VA, contrairement au VB, accepte la multiculturalité, tant que les migrants acceptent de devenir flamands et de se comporter en tant que tel. Il rappelle également que c'est grâce à la N-VA que le VB a vu ses électeurs drastiquement diminuer. Il reconnaît cependant deux éléments. Le premier est que la N-VA a des positions fortes en ce qui concerne la sécurité et la migration mais il nuance cet argument en disant que cela ne fait pas d'elle un parti de l'extrême droite. Le deuxième élément concerne l'intégration d'anciens cadres du VB en son sein, mais ces derniers ont dû s'aligner au programme de la N-VA. Carl Devos clôture son raisonnement en affirmant que la N-VA arbore des valeurs sociales « *selon lesquelles il faut faire ce qui doit l'être dans la société, mais aussi avoir de la compassion pour les plus faibles et les aider* »¹⁸². Selon lui, la N-VA ne tombera pas dans l'extrême droite parce que sinon elle risquerait de perdre le vote de ses électeurs de centre-droit¹⁸³.

Enfin, il est pertinent de noter que le politologue Cas Mudde, ancien professeur de l'Université de Géorgie et spécialiste de l'extrémisme, ne qualifierait pas la N-VA d'un parti d'extrême droite, mais plutôt de droite radicale. En effet, le parti ne présente pas de caractère antisystème et ne remet pas en cause la démocratie. C'est pour cela que d'un point de vue scientifique, il serait incorrect d'utiliser la

¹⁸¹ RTBF, *op. cit.*

¹⁸² Charles Van Dievort, « La N-VA est-elle un parti d'extrême droite ? », *La Libre*, 15 octobre, 2014. <http://www.lalibre.be/debats/ripostes/la-n-va-est-elle-un-parti-d-extreme-droite-543d730d35706c7176894662>.

¹⁸³ *Ibidem*.

terminologie d'extrême droite pour qualifier la N-VA. Ce point de vue rejoint ceux des deux politologues Pascal Delwit de l'ULB et Dave Sinardet de la VUB, ainsi que celui du coordinateur du média de l'Observatoire belge de l'extrême droite Manuel Abramowicz¹⁸⁴. Cependant, ce dernier a nuancé ses propos et pose l'hypothèse que même si la N-VA n'est pas un parti d'extrême droite, il a tout de même un courant d'extrême droite en son sein qui évolue en silence¹⁸⁵.

Après avoir analysé l'évolution du contexte politique de la Belgique en tenant compte de la montée de partis populistes et d'extrême droite en Europe ces dernières années, il faut analyser son impact sur le plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des mineurs non accompagnés. En faisant du plaidoyer, les OSC exercent leur droit à la participation aux décisions politiques, principe qui est au cœur de la démocratie participative. La présence de la N-VA dans la coalition gouvernementale a-t-elle un impact sur le plaidoyer des OSC ? Quelles sont les conséquences de la présence de Théo Francken de la N-VA en tant que Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration ?

Sur l'échelle de l'OCDE, le mécanisme de participation au processus de décision mis en place en Belgique est celui de la consultation. Selon Katja Fournier, les OSC, du moins la Plate-forme Mineur en exil, sont considérées comme légitimes par la plupart des partis politiques au pouvoir en Belgique. Par conséquent, dès qu'une législation en lien avec les MNA voit le jour, la Plate-forme est consultée pour donner son avis, formuler des recommandations, suggérer des modifications, etc. En général, l'idée que les OSC ont une perspective légitime à apporter est acquise, même si le Gouvernement ou le Parlement peut être ou ne pas être d'accord avec cette perspective. En effet, il faut souligner que les résultats de la consultation ne sont pas obligatoirement pris en compte.

Par ailleurs, Katja Fournier met en évidence un facteur qui favorise la participation des OSC : le risque médiatique. Le risque médiatique que représente un événement favorise un changement législatif ou politique en faveur des MNA. Selon elle, le

¹⁸⁴ RTBF, *op. cit.*

¹⁸⁵ Laurent Gérard, « La N-VA d'extrême droite ? Les experts sont partagés... », *La Libre*, 23 septembre, 2015. <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/la-n-va-d-extreme-droite-les-experts-sont-partages-5602e51835700fb92f211ecf>.

scandale médiatique de l'affaire Tabitha en 2002 a mis en évidence un manque d'expertise sur les MNA à l'époque, et c'est précisément cela qui a permis la formation de la *task force* interministérielle aboutissant à l'adoption de la Loi Tutelle. Mais cela ne fonctionne pas toujours, comme le démontre le cas du renvoi des soudanais par exemple.

Nonobstant, Katja Fournier affirme que le plaidoyer de la Plate-forme est effectivement conditionné par le contexte politique belge. En effet, il dépend des partis politiques au pouvoir, tant au niveau du Gouvernement que de la Chambre des Représentants et de la dynamique des cabinets et du Ministre ou Secrétaire d'État en question. D'une part, concernant les partis au pouvoir, Katja Fournier observe trois tendances. Certains consultent la Plate-forme de manière systématique, mais pour d'autres, la Plate-forme doit encore forcer pour être consultée. Dans le troisième cas, la consultation ne se fait pas, et pour certains partis en particulier, « *il ne faut même pas essayer* »¹⁸⁶, dit-elle en parlant du Vlaams Belang. En ce qui concerne la N-VA, la Plate-forme rencontre plus souvent le cabinet de Théo Francken que les parlementaires, qu'elle ne rencontre quasiment pas. En outre, Katja Fournier relève une évolution intéressante depuis la dernière législature qu'elle appelle la *technique de la noyade*. Les modifications des textes sont préparées dans le secret le plus absolu et sans consultation. Elles sont ensuite présentées à la Plate-forme, à qui est donné un court délai pour réagir. À titre d'exemple, elle donne la réforme de la Loi de 80 : « *ils ont fait la proposition de loi le 27 juin et ils voulaient directement avoir le débat 10 jours après, sur septante articles qui avaient été modifiés fondamentalement et à peu près 300 pages de modifications* »¹⁸⁷. Ce qui devient aussi de plus en plus courant, c'est que tous les changements sont donnés pour consultation une semaine avant les vacances, ou bien que plusieurs propositions de loi sortent en même temps, et la Plate-forme dispose d'un manque de temps pour se prononcer.

D'autre part, en ce qui concerne la dynamique du cabinet, certains sont plus proactifs que d'autres. Katja Fournier estime que le cabinet Francken est dans la moyenne. Pour ce qui est de la personne de Théo Francken, elle considère qu'il est « *un des*

¹⁸⁶ Katja Fournier, *op. cit.*

¹⁸⁷ *Ibidem.*

*Secrétaires d'État les plus brillants et les plus intelligents qu'on ait jamais eu »*¹⁸⁸. Il est charismatique, a une capacité de communication extraordinaire et d'excellentes connaissances techniques de son domaine. Dans les modifications législatives qu'il propose, il ne touche jamais aux grands principes des textes. Cependant, il instaure des obstacles techniques, comme des raccourcissements de délais, la procuration de documents difficiles voire impossibles à obtenir, etc. Par exemple, dans le rapport « *What Do You Think* » d'UNICEF, les enfants seuls veulent être réunis avec leur famille, « *mais la procédure de regroupement familial est un dédale administratif dans lequel ils se perdent. Les enfants racontent que les documents qu'on leur demande sont impossibles à trouver* »¹⁸⁹. Les réformes instaurent des obstacles techniques qui paraissent raisonnables à première vue, mais ils sont pratiquement impossibles à franchir et finissent par limiter l'accès au droit et l'obtention d'un statut de séjour. Katja Fournier affirme qu'actuellement, l'accueil n'est pas adapté aux mineurs. La réforme de la Loi de 80 et les conditions qu'elle implique, « *c'est la plus grosse attaque sur le droit des réfugiés qu'on a jamais connue* »¹⁹⁰, dit Katja Fournier, « *et je pèse mes mots* »¹⁹¹.

Ce genre d'évolutions et de réformes a découragé certaines Associations en Milieu Ouvert (AMO) de faire du plaidoyer. En effet, Assetou Elabo a décidé de focaliser le travail d'Atouts Jeunes sur le terrain parce qu'elle estimait qu'elle n'avait pas beaucoup de poids par rapport aux politiques que le Gouvernement mettait en place. Elle prend comme exemple le débat autour du triple test médical. Celui-ci est considéré comme scientifiquement incorrect et est contesté depuis des années par les OSC qui plaident pour une autre méthode pour estimer l'âge des jeunes. Mais ce triple test médical continue à être utilisé en Belgique. C'est pourquoi Assetou Elabo considère que le plaidoyer dépend de la politique : « *si la vision c'est l'accueil, alors oui ça peut se faire, si la vision c'est pas l'accueil, en tant qu'AMO, soit on travaille avec les moyens du bord donc on accepte de faire l'accueil (des MNA) amenés par la police et on se dit que c'est mieux que rien [...], soit on dit non, ça c'est travailler*

¹⁸⁸ *Ibidem*.

¹⁸⁹ UNICEF, *op. cit.*, p. 58.

¹⁹⁰ Katja Fournier, *op. cit.*

¹⁹¹ *Ibidem*.

pour l'ennemi, et c'est pas question »¹⁹². Mais quoi qu'il en soit, Atouts Jeunes ne fait plus d'activités de plaidoyer.

De manière générale, Katja Fournier constate deux glissements. D'un côté, un glissement vers une acceptation d'un discours extrême inquiétant, où le manque de respect et de nuance ne choque plus autant qu'avant. Selon elle, Théo Francken a une part de responsabilité là dedans. D'un autre côté, un glissement par rapport à l'État de droit, par rapport à la Convention européenne des Droits de l'Homme et aux Conventions de Genève, et par rapport aux règles démocratiques.

Face à tous ces changements, les OSC ont la possibilité d'évoluer de deux manières. Certaines décident de devenir militantes, d'autres décident de s'adapter aux changements. Katja Fournier estime que la première option est risquée car les OSC militantes risquent de perdre leur légitimité si les décideurs politiques se sentent attaqués. Effectivement, pour que le plaidoyer soit considéré comme légitime, il faut éviter de diaboliser ou d'attaquer les acteurs qui instaurent les lois ou politiques visées par le plaidoyer. C'est pertinent actuellement car Théo Francken a été diabolisé par certains groupes, mais cela peut mettre un frein à toute tentative de plaidoyer. Le défi du plaidoyer légitime est de nuancer ses propos : *« mais c'est quand même le but dans les relations, dans n'importe quelle relation, c'est de pouvoir être en conflit sans toucher à l'essence de la personne [...], cela reste important comme positionnement parce que cela veut dire que tu déranges les gens, mais ils te respectent parce qu'ils te sentent respectueuse malgré tout »*.

C'est pourquoi Katja Fournier envisage la Plate-forme plutôt comme un chien de garde par rapport à l'accès et l'implémentation des droits, mais elle a dû tout de même s'adapter aux changements du contexte d'intervention. En effet, le plaidoyer est une stratégie parmi d'autres, dont le choix dépend de l'espace de négociation. Dès lors, au lieu de faire du plaidoyer positif, c'est-à-dire faire en sorte que le législateur aille plus loin que ce qu'il avait initialement prévu, l'enjeu à l'heure actuelle est de faire du plaidoyer négatif, pour éviter qu'une politique ou législation soit mise en place.

¹⁹² Assetou Elabo (directrice d'Atouts Jeunes), *entretien*, réalisé par Christine Baggio, Molenbeek, 10 avril 2018.

4.1.3. Récapitulatif

En lumière des renseignements apportés par la littérature et les directrices des OSC interrogées, il semblerait que cette première hypothèse selon laquelle ***un contexte politico-sociétal favorable est une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés*** doit être nuancée. En effet, le contexte politico-sociétal belge actuel semble être en défaveur des activités de sensibilisation et de plaidoyer des OSC, mais ces dernières arrivent tout de même à faire entendre la cause des MNA. Dès lors, il semblerait que le contexte politico-social en général soit plutôt un facteur d'influence qu'une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des OSC en faveur des MNA. En effet, l'évolution du contexte ces dernières années a provoqué un changement de stratégie au lieu de l'échec de ces activités. Au niveau sociétal, la sensibilisation s'axe désormais autour d'un discours plus réaliste et au niveau politique, les OSC ont adopté la stratégie du plaidoyer négatif, qui s'ajoute et vient compléter le plaidoyer positif.

4.2. La formation d'alliances

Pour rappel, la deuxième hypothèse était « *La formation d'alliances entre les organisations de la société civile est une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés* ». Afin de vérifier cette hypothèse, les données récoltées lors des entretiens menés avec les trois OSC ont été comparées.

4.2.1. Rôles de la Plate-forme Mineurs en exil, des membres et des observateurs

La Plate-forme Mineurs en exil est un réseau national et bilingue, composé d'une cinquantaine d'organisations membres et d'observateurs qui travaillent sur, pour et avec tous les mineurs en exil¹⁹³ qui arrivent en Belgique. Elle a été créée en 1999 suite au constat que « *la réalité juridique, sociale et administrative ne permettait pas à ces mineurs de jouir pleinement de leurs droits fondamentaux* »¹⁹⁴. À travers des activités d'information, des formations et des journées d'étude, la Plate-forme s'est donnée comme ambition de renforcer les connaissances de ses partenaires et du grand public sur le sujet, mais aussi d'informer les mineurs de leurs droits. Elle s'occupe également de coordonner les initiatives pour la protection et l'insertion sociale des mineurs non accompagnés. À côté de cela, elle remplit une fonction de vigilance et de réaction. Elle fait un suivi des normes juridiques et fait du plaidoyer auprès des pouvoirs publics pour améliorer structurellement l'accès au droit et l'insertion sociale des mineurs au niveau belge et parfois au niveau européen. Pour ce faire, elle rédige des recommandations visant des améliorations législatives et réglementaires. Ce réseau permet donc un travail de coordination, de sensibilisation, de formation, de plaidoyer et de recherche.

¹⁹³ Les mineurs en exil désignent les mineurs étrangers non accompagnés et les mineurs accompagnés mais en séjour précaire ou irrégulier. Dans sa charte, la Plate-forme Mineurs en exil entend par séjour précaire « *toute situation administrative de séjour ne permettant pas à l'enfant étranger de résider sur le territoire belge de manière définitive* ».

¹⁹⁴ Plate-forme Mineurs en exil, « À propos », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/la-plate-forme/a-propos/>, consulté le 11 avril 2018.

Les OSC membres de la Plate-forme Mineurs en exil sont très diversifiées. Elles sont actives dans des domaines différents à cause de la transversalité de la problématique des MNA. La plupart offrent des services de première et de deuxième ligne pour la prise en charge des MNA, d'autres proposent une assistance juridique et l'accompagnement par un tuteur. Une autre variante entre les membres concerne leur spécialisation. Certains travaillent spécifiquement avec des MNA, tandis que d'autres travaillent avec un public plus large qui contient des MNA. Selon la Charte de la Plate-forme, « *les membres adhérant à la Plate-forme s'engagent à participer aux réunions de manière régulière, à collaborer aux projets, à partager leur expérience et leur point de vue, à contribuer à l'élaboration de prises de positions, à respecter l'identité de chacun des autres membres, à constamment enrichir leur complémentarité, etc.* »¹⁹⁵. Cependant, en ce qui concerne la contribution effective des membres à la Plate-forme, Katja Fournier parle d'une répartition du travail de 80% par la Plate-forme et 20% par les membres. En effet, ces derniers sont principalement sollicités pour fournir des témoignages et des constats du terrain parce que la Plate-forme est consciente qu'ils sont surchargés par leur travail. Ces témoignages et constats du terrain sont retranscrits par la Plate-forme dans leurs recommandations, leurs travaux de recherche et leurs rapports. Par la suite, les membres sont consultés pour discuter ensemble de ce qui a été écrit par la Plate-forme, ils ne font pas de travail de rédaction. Les contributions des membres restent fondamentales car les politiciens et les parlementaires ont besoin que les recommandations soient claires, et les témoignages sont un moyen efficace de traduire les enjeux politiques et la formulation juridique en réalité humaine. Bénédicte Adnet confirme que le rôle des membres est de faire du retour sur ce qu'ils observent sur le terrain et de prendre part à des groupes de travail, mais elle ajoute qu'ils participent à des séances d'information, des colloques et des présentations en fonction de leur spécialisation. Par exemple, une réflexion est en cours au sujet d'un consortium qui devrait se créer par rapport à la Plateforme Citoyenne de Soutien aux Réfugiés. Ce consortium aura comme objectif l'information plus efficace des familles qui accueillent des MNA sur les droits de ces derniers.

¹⁹⁵ Plate-forme Mineurs en exil, *Charte de la Plate-forme Mineurs en exil adoptée en novembre 2009* (Bruxelles : Plate-forme Mineurs en exil, 2009).

Quant aux observateurs, ce sont souvent des organismes qui ne peuvent pas se positionner par rapport aux politiques du Gouvernement, mais qui participent aux réunions pour recevoir le feedback du terrain. Par exemple, en tant qu'observateur au sein de la Plate-forme, le médiateur fédéral peut se faire une idée de la situation sur le terrain, ce qui lui permet de voir où se situent les plaintes et éventuellement demander une enquête officielle sur les thématiques récurrentes.

Actuellement, le groupe des OSC qui se réunissent sur le sujet des MNA est le plus conséquent au sein de la Plate-forme Mineurs en exil. En effet, le nombre de participants a augmenté. Généralement, ils sont une quinzaine, mais à la dernière réunion, ils étaient trente-deux.

4.2.2. Pourquoi former une alliance ?

Selon Katja Fournier, les OSC actives dans la problématique des MNA forment des alliances pour trois raisons. Tout d'abord, les alliances sont devenues une obligation dans le secteur associatif pour multiplier les zones d'influence. En effet, il y a énormément de travail mais peu de moyens, et « *l'union fait littéralement la force* »¹⁹⁶. Dès lors, la formation du réseau de la Plate-forme Mineurs en exil découle d'un « *constat pragmatique que tout seul, on ne s'en sort pas, [...] si on veut changer quelque chose, tout seul, on ne pèse absolument pas lourd* »¹⁹⁷. Par ailleurs, le travail en OSC peut être éprouvant, et le réseau permet d'être rassuré dans l'idée que les OSC ne sont pas seules. C'est pourquoi la Plate-forme propose un mélange d'écoute et de cadrage lors des réunions. En effet, les membres se réunissent approximativement toutes les six semaines. Dans un premier temps, ils décompressent et déposent leur fardeau, car Katja Fournier constate qu'ils ont d'abord besoin de « *se recharger en énergie* »¹⁹⁸. Cela fait émerger les constats négatifs et les préoccupations principales qui seront transformées en recommandations politiques. Dans un second temps, des objectifs sont fixés et les OSC sont recadrées.

¹⁹⁶ Katja Fournier, *op. cit.*

¹⁹⁷ *Ibidem.*

¹⁹⁸ *Ibidem.*

Ensuite, l'information est devenue un outil de travail individuel et collectif indispensable. C'est effectivement un enjeu conséquent parce que l'associatif est un secteur où de nouvelles perspectives sont toujours nécessaires et c'est uniquement dans l'échange que cela se produit. De plus, Bénédicte Adnet ajoute que la Plate-forme permet à ses membres de se rencontrer ou de mieux se connaître, ce qui aboutit éventuellement à d'autres partenariats, ou encore d'échanger des bonnes pratiques ou des constats, et de se tenir au courant de l'actualité et des ajustements de la loi.

Enfin, la problématique des MNA est complexe et transversale, car les besoins des MNA sont interdépendants : « *Tu ne peux pas travailler sur la qualité de procédure si tu ne travailles pas sur la qualité de la santé mentale. Tu ne peux pas travailler sur l'insertion socioprofessionnelle si tu ne travailles pas sur les questions de l'enseignement et l'accompagnement par un tuteur* »¹⁹⁹. Il y a un réel besoin de centralité qui n'est pas rencontré, et cela se manifeste de deux manières. D'une part, dans la législation, les MNA sont un sujet compliqué car ils sont mentionnés dans plusieurs lois et règlements, il n'existe pas de texte centralisé. Par conséquent, au moins un aspect les concernant est actualisé en moyenne tous les trois mois, et il faut toujours être à jour. De plus, juridiquement parlant, c'est une matière technique dont la maîtrise implique une bonne connaissance de la formulation juridique. D'autre part, aucune autorité ne se reconnaît comme spécifiquement responsable des mineurs non accompagnés, sauf peut-être le Service des tutelles au sein du SPF Justice, mais celui-ci n'est pas actif dans tous les domaines ayant trait aux MNA. Dès lors, il y a un renvoi de balle entre les différentes autorités, ce qui complique le plaidoyer de la Plate-forme. Cela s'explique par la complexité du système institutionnel belge et de la répartition des compétences entre le niveau fédéral, les Régions et les Communautés.

L'exemple le plus saillant de cette absence de centralisation est la prise en charge et l'accueil des MNA. Celle-ci est fragmentée et ne donne aucune stabilité pour le jeune car les ruptures s'accumulent. En moyenne, selon Katja Fournier, dans un cas classique, sans rebondissement ni difficultés particulières, un jeune sera transféré six

¹⁹⁹ *Ibidem.*

fois. Il passe de l'accueil en COO qui est une structure d'accueil fédérale, à des centres d'accueil communautaires²⁰⁰. Lorsqu'il changera de centre, il peut être amené à changer d'école ou dans certains cas, de région linguistique. Par ailleurs, toujours selon Katja Fournier, le jeune connaîtra une moyenne de quinze intervenants différents, dont un tuteur et un avocat, ou plusieurs si cela ne se passe pas bien. Il rencontrera également des assistants sociaux, des éducateurs dans les centres et peut-être des psychologues. Le plus souvent, ces jeunes doivent réapprendre à faire confiance aux adultes, mais le système d'accueil ne le permet pas, car presque aucune des personnes mentionnées restent dans la vie du jeune. Dès lors, *« on a tout un système qui ne permet pas [...] de vivre cette phase qui est essentielle, qui est l'adolescence, de manière sécurisante, et cela va avoir des conséquences. Parce que, déjà l'enfance, elle a été plus que en rupture »*²⁰¹.

En outre, les deux OSC membres interrogées ajoutent une motivation supplémentaire pour rejoindre le réseau de la Plate-forme Mineurs en exil. Mentor-Escale faisait partie des premières OSC à s'être rassemblées en 1999 pour former la Plate-forme Mineurs en exil²⁰². Mais depuis sa fondation, la Plate-forme a évolué et est devenue autonome. Selon Bénédicte Adnet, cette alliance a permis aux OSC de ne plus faire de plaidoyer directement mais plutôt de déléguer cette activité à la Plate-forme. Le réseau permet dès lors à ses membres de se focaliser sur leur travail de terrain sans devoir faire de l'interpellation politique et du plaidoyer en parallèle, tout en sachant qu'ils peuvent y contribuer quand ils le souhaitent, et qu'ils sont plus forts en tant qu'alliance, et non plus seuls. Similairement, Assetou Elabo explique que lors de l'arrivée en masse des MNA en Belgique en 2012, les AMO ont été surchargées et ont décidé de faire du plaidoyer auprès des pouvoirs publics. Mais au fil du temps, à causes de circonstances qui seront exposées par après, Atouts Jeunes a été contrainte de se focaliser sur son travail en tant qu'AMO et n'effectue plus d'activités de plaidoyer. Assetou Elabo ne prend plus part aux réunions mais Atouts Jeunes reste membre de la Plate-forme Mineurs en exil par solidarité pour les mineurs non accompagnés.

²⁰⁰ Plate-forme Mineurs en exil, « Accueil », s.d., <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/accueil/>, consulté le 16 février 2018.

²⁰¹ Katja Fournier, *op. cit.*

²⁰² Bonnes causes, « Plus d'infos sur Mentor-Escale », s.d., <https://www.bonnescauses.be/organisation/more/?id=0461988135>, consulté le 12 avril 2018.

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, faire du plaidoyer sur la problématique des MNA exige un travail continu et une expertise importante qui se développent grâce aux formations et aux séances d'information proposées par la Plate-forme. C'est pourquoi la coopération et la coordination entre les OSC sont cruciales, et certaines préfèrent confier le plaidoyer à une organisation parapluie comme la Plate-forme Mineurs en exil.

4.2.3. Les subsides et le modèle de financement : un défi de taille

Une préoccupation qui revient constamment dans les trois entretiens est celle des subsides et du financement des OSC de manière générale. D'une part, concernant les **subsides**, Katja Fournier soulève que les subsides pour faire du plaidoyer ont considérablement diminué, car les donateurs préfèrent financer les services de première ligne où les ASBL pallient à l'État. Cela a alimenté le phénomène de clientélisme en Belgique, car les associations ont dû se repositionner pour survivre. En effet, pour avoir plus facilement accès aux subsides, certaines d'entre elles ont dû adopter une couleur politique, que ce soit au niveau de leur conseil d'administration ou leur affiliation à un parti politique. Quant à la Plate-forme Mineurs en exil, elle n'a pas adopté de couleur politique, mais elle en paye le prix au niveau des subsides.

Sur le même sujet, Bénédicte Adnet mentionne la sixième réforme de l'État en 2015, qui a provoqué une concurrence accrue entre les OSC. Effectivement, cette réforme prévoyait le transfert de compétences du fédéral vers les Communautés et les Régions, ce qui a modifié la gestion et l'octroi des subsides. Une mise en concurrence a été ressentie parce que certaines associations allaient survivre, d'autres non. Une option était de se repositionner politiquement comme l'a mentionné Katja Fournier. Cependant, Bénédicte Adnet affirme que le cadre de la Plate-forme Mineurs en exil est resté serein vu qu'il s'agissait d'une collaboration. Les OSC membres étaient toutes dans l'insécurité mais Bénédicte Adnet n'a pas eu le sentiment que les unes mettaient des batons dans les roues des autres.

Assetou Elabo quant à elle tient un discours légèrement différent, qui témoigne de la difficulté de mener des actions quand les moyens sont absents. Lors de la grande vague d'arrivée de MNA, les AMO ont dû se répartir les MNA parce qu'ils étaient

beaucoup à s'installer dans le centre-ville et les demandes d'hébergement étaient trop nombreuses. Atouts Jeunes a fait des revendications auprès du Gouvernement, particulièrement pour l'accueil et l'hébergement des MNA. Cependant, la Ministre de l'Aide à la Jeunesse de l'époque, Évelyne Huytebroeck, a décidé de ne financer que les formations des personnes en contact avec les MNA, mais pas le reste. Par conséquent, les AMO n'avaient pas les moyens de gérer les situations auxquelles elles faisaient face, et leur plaidoyer en faveur des MNA a diminué, exception faite des AMO qui ont réellement des MNA qui viennent frapper à leur porte. Le siège d'Atouts Jeunes se trouvant à Molenbeek, il est assez excentré par rapport à l'endroit où arrivent les MNA principalement, c'est-à-dire au centre-ville. Les contraintes de financement ont fait qu'Atouts Jeunes a pris la décision de focaliser son attention sur le travail de terrain et pas sur le plaidoyer. Atouts Jeunes continue dès lors son travail d'Association en Milieu Ouvert avec des jeunes en difficulté, mais ils ne s'occupent quasiment plus de MNA, non seulement parce qu'il y en a moins à Molenbeek, mais aussi parce que c'est difficile de faire un travail d'accompagnement avec des MNA lorsqu'ils n'ont pas de logement.

Malgré tout, Atouts Jeunes est toujours membre de la Plate-forme Mineurs en exil même si elle n'est plus active. En effet, Assetou Elabo ne participe plus aux groupes de travail ni à la réflexion parce qu'elle considère qu'elle n'a rien à apporter concrètement parlant à la Plate-forme vu qu'elle n'est pas en première ligne. Elle reste membre par solidarité parce que l'aide aux mineurs en exil fait partie de leurs missions et être membre d'une Plate-forme qui fait du plaidoyer en leur faveur est crucial. Assetou Elabo ajoute que c'est important qu'il y ait des gens qui travaillent le discours, qui sensibilisent et qui obligent les citoyens et les décideurs politiques à ouvrir les yeux sur la réalité des MNA.

D'autre part, le **modèle de financement** typique au monde associatif est un autre élément relevé par les directrices, mais qui touche plus particulièrement Mentor-Escale et Atouts Jeunes. Dans le modèle de financement actuel, les donateurs « *sont de plus en plus vigilants sur la bonne utilisation des sommes versées et l'efficacité des actions financées* »²⁰³. C'est pourquoi les OSC passent beaucoup de temps à

²⁰³ Philippe Guay (dir.), *op. cit.*, p. 10.

répondre aux exigences des bailleurs de fonds. Par ailleurs, les projets se financent principalement sur le court terme, donc les OSC peinent à se projeter sur le long terme.

Selon Bénédicte Adnet, la stabilisation de Mentor-Escale au niveau financier constitue un défi de taille. Elle travaille sur vingt à trente subsides différents, donc elle passe beaucoup de temps à introduire des demandes de financements, d'effectuer des évaluations et rendre des comptes aux donateurs. Par ailleurs, la plupart de ces subsides sont annuels et c'est une préoccupation permanente de savoir si les projets seront financés l'année suivante. Bénédicte Adnet aimerait voir les projets de Mentor-Escale s'effectuer sur le long terme. Assetou Elabo ajoute qu'actuellement, le problème principal est le système économique et sa logique capitaliste et individualiste. Elle estime que le secteur associatif est sous-financé et que les OSC sont dépassées par leur travail car celui-ci touche des problèmes sociaux complexes qu'elles ne peuvent pas surmonter seules.

4.2.4. Autres alliances et partenariats

Le fait que la Plate-forme Mineurs en exil soit un réseau ne l'empêche pas de former des partenariats avec d'autres organismes pour amplifier la portée de son plaidoyer. D'un côté, la Plate-forme entretient des relations privilégiées avec certains journalistes. Réciproquement, certains médias reconnaissent l'expertise de la Plate-forme et elle devient leur première personne de contact lorsqu'ils ont une question ou lorsqu'un scandale en lien avec les MNA surgit. Cependant, Katja Fournier insiste sur le fait qu'il s'agit d'une méthode informelle à laquelle elle a recours uniquement lorsque la situation est désespérée et que c'est le seul moyen de préserver le droit. En effet, elle considère qu'alerter les médias peut mettre fin à toute négociation si celle-ci était encore possible, car les politiciens risquent de mal réagir et de ne plus vouloir dialoguer avec la Plate-forme.

D'un autre côté, la Plate-forme Mineurs en exil se trouve dans les comités de pilotage avec des universités, des hautes écoles et des centres de recherche en Belgique mais également en Angleterre, sur des projets de recherche. La Plate-forme est consultée sur différentes thématiques pour échanger des informations et il arrive

que Katja Fournier écrive des articles pour des publications universitaires. Ces collaborations permettent le partage d'informations et augmentent la visibilité et la légitimité de la Plate-forme.

En ce qui concerne les OSC membres, elles collaborent de manière ponctuelle sur des projets communs. Par exemple, Mentor-Escale a lancé une initiative Familles d'accueil pour MNA en même temps que l'ASBL Minor-Ndako pour couvrir l'ensemble du territoire de la Belgique. En effet, le projet de Mentor-Escale couvre Bruxelles et la Wallonie tandis que celui de Minor-Ndako couvre le territoire flamand. Quant à Atouts Jeunes, elle entre en partenariat avec d'autres AMO sur des projets spécifiques en fonction des besoins.

4.2.5. Récapitulatif

Les informations récoltées lors des entretiens semblent confirmer cette deuxième hypothèse selon laquelle ***la formation d'alliances entre les organisations de la société civile est une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés***. En effet, les alliances sont un cadre serein où la compétition est mise de côté, et les pratiques, informations et perspectives sont mises en commun afin de gagner en crédibilité et expertise technique. De plus, le réseau de la Plate-forme Mineurs en exil est l'organisation parapluie à laquelle certaines OSC actives dans la problématique des MNA ont délégué leurs activités de plaidoyer.

5. Conclusion

Ce mémoire s'est inscrit dans le contexte actuel de peur et de repli sur soi que connaissent les sociétés occidentales suite à la crise économique, la médiatisation à outrance, les arrivées massives de migrants depuis 2015 et les attentats terroristes. Il a été décidé de se focaliser sur le cas des organisations de la société civile en Belgique et plus particulièrement sur celles qui se sont engagées pour favoriser l'accès des mineurs non accompagnés à leurs droits à travers des activités de sensibilisation et de plaidoyer. Le questionnement de recherche est parti du constat selon lequel les pratiques de démocratie participative ont pris une ampleur sans précédent ces dernières années. La société civile s'est mobilisée pour faire entendre sa voix auprès des décideurs politiques, sous forme de sensibilisation et de plaidoyer. Des mécanismes de participation ont progressivement été mis en place, prenant différentes formes selon les pays. Cependant, malgré les progrès en faveur de l'intégration des organisations de la société civile dans le processus de décision, la littérature laisse penser que certaines conditions sont nécessaires pour que les activités de sensibilisation et de plaidoyer des OSC aboutissent.

L'objectif de ce mémoire était de répondre à la question de recherche suivante : ***En Belgique, quelles sont les conditions de contexte et de stratégie d'intervention permettant aux activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés d'avoir une influence sur les politiques publiques ?*** Pour répondre à cette question, deux hypothèses ont été avancées suite à une revue de la littérature. Elles ont ensuite été vérifiées grâce à la récolte de données, constituée principalement de trois entretiens semi-dirigés menés avec les directrices de trois organisations de la société civile : Katja Fournier de la Plate-forme Mineurs en exil, Bénédicte Adnet de Mentor-Escale et Assetou Elabo d'Atouts Jeunes.

La première hypothèse suggérait qu'***un contexte politico-sociétal favorable est une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés.*** Elle introduisait ainsi une condition indépendante de la volonté des

OSC. Cette hypothèse a du être nuancée car l'analyse du contexte politico-sociétal belge actuel laissait penser que les activités de sensibilisation et de plaidoyer des OSC auraient eu une moindre influence mais malgré tout, elles arrivent à faire entendre leur voix sur la scène politico-sociétale.

En ce qui concerne le contexte social, avec une majorité de 51% de la population privilégiant la fermeture et une minorité de 25% privilégiant l'ouverture, il est logique de constater une augmentation de l'indifférence et la normalisation des discours de haine et de rejet envers les migrants et réfugiés. Malgré cela, le nombre de personnes qui se mobilisent en faveur des MNA s'accroît, car leur situation ne les laisse pas indifférents. De nouvelles initiatives citoyennes se développent en faveur des MNA et contrebalancent les attitudes de rejet et les propos racistes. Toutefois, la mobilisation des citoyens a des limites. Ils sont enclins à accueillir les migrants qui sont dans le besoin, mais ils se mobilisent dans une moindre mesure lorsqu'il s'agit d'activités de plaidoyer. De plus, il peut être supposé, grâce aux dires d'Assetou Elabo, que les réactions des citoyens dépendent de la nature des activités des OSC. En d'autres mots, les activités de plaidoyer qui vont à l'encontre de la majorité de l'opinion publique connaissent une plus grande résistance que les activités plutôt *ad hoc*, par exemple l'intégration sociale, même si ces activités sont toutes les deux en faveur des MNA.

En ce qui concerne le contexte politique, le soutien pour le parti d'extrême droite belge, le Vlaams Belang, a diminué en la faveur de la Nieuw-Vlaamse Alliantie, un parti de centre-droit, dont la radicalité moindre par rapport au VB est parfois discutée. Quoi qu'il en soit, la Plate-forme Mineurs en exil est consultée et est considérée comme légitime. Mais il est constaté que les partis politiques au pouvoir conditionnent le plaidoyer. En effet, Katja Fournier a relevé que le plaidoyer ne pouvait pas se faire auprès des élus du VB. Cependant, le plaidoyer reste possible auprès de Théo Francken et de son cabinet, et dans une moindre mesure auprès des parlementaires de la N-VA. Cependant, même si la Plate-forme est consultée, la technique de la noyade est apparue depuis la dernière législature. Celle-ci consiste en la préparation des modifications des textes dans le secret absolu, et ensuite par la consultation des OSC en dernière minute, réduisant ainsi la marge de manœuvre des OSC.

Pour répondre à la question de recherche, il semblerait que le contexte politico-sociétal en général soit plutôt un facteur d'influence qu'une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des OSC en faveur des MNA. En effet, l'évolution du contexte ces dernières années n'a pas mené à un échec de ces activités mais a plutôt provoqué un changement de stratégie. Au niveau sociétal, la sensibilisation s'axe désormais autour d'un discours plus réaliste et au niveau politique, les OSC ont adopté la stratégie du plaidoyer négatif, qui s'ajoute au plaidoyer positif.

La deuxième hypothèse postulait que *la formation d'alliances entre les organisations de la société civile est une condition pour le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des organisations de la société civile en faveur des besoins des mineurs non accompagnés*. Elle met en évidence une condition qui dépend de la volonté des OSC. Cette hypothèse a pu être confirmée dans la mesure où les alliances sont cruciales, particulièrement dans un contexte de concurrence financière. En effet, les directrices interrogées s'accordent pour dire que les alliances, quelle que soit leur forme, sont une obligation pour le succès du plaidoyer. En effet, dans le secteur associatif, l'union fait la force et l'échange d'informations et de perspectives permettent de gagner en expertise. Ces raisons sont d'autant plus importantes pour la problématique des MNA, dont la transversalité et l'interdépendance font que les alliances permettent aux OSC de se tenir à jour de tout ce qui touche au sujet des MNA.

De plus, parmi les OSC membres interrogés, Mentor-Escale a délégué ses activités de plaidoyer à la Plate-forme, ce qui lui permet de se focaliser sur le travail de terrain. Quant à Atouts Jeunes, elle n'est plus active dans la Plate-forme car elle ne reçoit pas des MNA, mais elle décide de rester solidaire après avoir cessé de faire du plaidoyer en raison de l'absence de financements. Effectivement, les financements et les subsides sont un réel moteur pour la formation d'alliances. Les trois directrices mettent en évidence la difficulté de récolter des fonds pour leurs activités, provoquant une concurrence accrue entre OSC et alimentant le phénomène de clientélisme en Belgique. Mais le cadre serein de la Plate-forme permet de mettre cette concurrence de côté et de se focaliser sur le plaidoyer.

En réponse à la question de recherche, les alliances conditionnent le succès des activités de sensibilisation et de plaidoyer des OSC en faveur des MNA, car sans elles, ces activités n'auraient tout simplement pas lieu. Effectivement, c'est la Plateforme Mineurs en exil qui exerce ce plaidoyer, mais sans la contribution de ses membres, ses recommandations seraient vides de sens. Toutefois, bien que les alliances entre OSC conditionnent le succès de leur plaidoyer, des alliances avec d'autres organismes semblent également pertinentes pour augmenter la portée du plaidoyer, notamment avec les médias et les universités.

Le contenu de ce mémoire aurait pu être développé davantage, mais il a rencontré une limite importante lors de la récolte de données. Cette limite a été posée par les OSC sollicitées pour répondre aux entretiens. Sur toutes les organisations contactées, seulement trois ont répondu positivement à la requête. Même si la Plateforme Mineurs en exil est un des acteurs pionniers de l'interpellation politique en faveur des MNA en Belgique, il aurait été intéressant de pouvoir récolter les points de vue d'UNICEF Belgique et du CIRÉ (dont Mentor-Escale est membre également) car ce sont les deux autres OSC qui effectuent activement du plaidoyer sur le même sujet. Leurs perspectives auraient été pertinentes pour avoir une analyse et argumentation plus complète sur la question. De plus, il aurait été intéressant de pouvoir interroger des OSC flamandes et de récolter leur avis.

Par ailleurs, ce mémoire s'est limité à l'analyse des activités de sensibilisation et de plaidoyer au niveau national et fédéral. Bien que des différences entre les flamands, les wallons et les bruxellois aient été mentionnées dans l'argumentation concernant le contexte social de la première hypothèse, il aurait été intéressant d'aller plus loin. Une analyse entre les niveaux de pouvoir en Belgique (fédéral, communautaire et régional) aurait pu être menée pour relever les différences en terme d'influencabilité du plaidoyer.

Bien que ce mémoire ait permis d'apporter de nombreux éléments de réponse à la question de recherche, elles ne peuvent en aucun cas être réduites aux deux hypothèses étudiées. En effet, la récolte de données a fait émerger un élément de réponse intéressant sur lequel il a été décidé de se focaliser pour conclure ce mémoire : la citoyenneté active. Ce terme désigne « *the involvement of individuals in*

public life and affairs »²⁰⁴. Cette implication peut avoir une portée locale, nationale ou internationale²⁰⁵. Selon Susan Kenny, les constructions contemporaines de la notion de citoyenneté se comprennent à partir d'une distinction entre citoyens passifs et citoyens actifs. Le citoyen passif se limite aux droits et aux devoirs donnés aux citoyens par l'État, qui constitue un aspect important de la citoyenneté, mais ne suffit pas : « *To ensure full citizenship, people must be empowered to participate in the continual process of shaping their society, their communities, and their identities* »²⁰⁶. La citoyenneté active se fonde sur l'idée que les citoyens devraient être habilités à identifier les problèmes par eux-mêmes et être autorisés à contrôler leur propre futur²⁰⁷.

Il existe trois motivations pour devenir un citoyen actif. Tout d'abord, un citoyen peut être motivé par un sens de responsabilité personnelle. Ce type de citoyen a conscience des responsabilités qui lui incombent en tant que citoyen, telles que la participation aux élections, mais aussi d'être un bon voisin et de devenir bénévole ou s'impliquer dans des organismes caritatifs. Ensuite, le citoyen motivé par sa participation à des activités dans sa communauté. Il cherche à en apprendre davantage sur ses droits et les structures participatives. Cette motivation se traduit par l'engagement du citoyen sur le long terme dans ces structures participatives en faveur du développement de sa communauté, pour faire en sorte que les services répondent mieux aux besoins des citoyens. Enfin, le citoyen motivé par la justice et l'équité. Ce dernier cherche à développer ses connaissances sur les droits collectifs et la responsabilité politique et sociale collective. Ce citoyen assume la responsabilité de s'engager dans des questions de justice et d'équité sociale. Il remet en cause les relations de pouvoir inégales et promeut la solidarité. Alors que les deux premières motivations s'expriment à l'échelle locale ou nationale, la troisième peut s'effectuer à une échelle mondiale²⁰⁸.

²⁰⁴ Community Southwark, « An Introduction to Active Citizenship », s.d., <https://communitysouthwark.org/sites/default/files/images/Introduction%20to%20Active%20Citizenship.pdf>, consulté le 19 avril 2018.

²⁰⁵ Julien Goupil, « Qu'est ce que la citoyenneté active ? », 27 janvier 2015, <http://www.le-citoyen.fr/2015/01/qu-est-ce-que-la-citoyennete-active.html>, consulté le 20 avril 2018.

²⁰⁶ Susan Kenny, *Developing Communities for the Future: Community Development in Australia* (Melbourne : Thomson, 2006), p. 24.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Community Southwark, *op. cit.*

En matière de participation citoyenne, la Belgique se classe en dernière position sur toutes les nations européennes selon la neuvième édition de l'Index démocratique de « The Economist ». Cela s'explique par une basse adhésion aux partis politiques, une rare participation à des OSC et un intérêt moindre pour la politique²⁰⁹. Mais alors, d'où viennent les « renaissances » ? Ces citoyens qui pensent avoir une capacité d'agir et qui sont convaincus que le changement doit se faire par le bas ? Les interviewées nous apportent des éléments de réponse pertinents.

Selon Katja Fournier, l'Europe traverse une période cynique au niveau politique et idéologique. La vision de l'humain qui fonde les Droits de l'Homme a changé. On semble ne plus être d'accord sur le premier article de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme selon lequel « *Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits. Ils sont doués de raison et de conscience et doivent agir les uns envers les autres dans un esprit de fraternité* »²¹⁰. Ceci constitue un défi de taille pour Katja Fournier, qui estime que la vision actuelle de l'être humain de Théo Francken est antinomique par rapport à celle dans les Droits de l'Homme : « *si on n'arrive même pas à être d'accord que toute personne mérite dignité, une place dans la société, la discussion devient compliquée. Je préférerais autant des discussions sur quel type de place, et comment est-ce qu'on doit mettre et les responsabilités individuelles et collectives etc. Enfin voilà, il y a des conservateurs, des progressistes, des plus libéraux version américaine ou autres. Mais voilà, il y a de tout, heureusement. Par contre, si je dois commencer à discuter là dessus, sur le bien fondé de simplement un être humain est un être humain à part entière, (cela devient compliqué)* »²¹¹. À cela s'ajoute le fait qu'en Europe, les États semblent être dans une forme de déni et se renvoient la responsabilité sur la question migratoire. Ils utilisent l'argument selon lequel s'ils traitent trop bien les migrants ou adoptent des politiques trop favorables, ils viendront tous chez eux, donc pourquoi faire mieux que les pays voisins ? Cependant, la conséquence est que les États européens finissent par répondre de manière insuffisante aux besoins des migrants et des MNA par extension.

²⁰⁹ Alexandre Detroux, « La Belgique a un problème avec la participation citoyenne », *La Libre*, 24 février, 2017. <http://www.lalibre.be/debats/opinions/la-belgique-a-un-probleme-avec-la-participation-citoyenne-opinion-58af0aebcd70e89818064c92>.

²¹⁰ Assemblée générale des Nations unies, « Déclaration universelle des Droits de l'Homme », 217 (III) A (Paris, 1948).

²¹¹ Katja Fournier, *op. cit.*

Face à cette situation, certains citoyens ne restent pas les bras croisés. Malgré les attitudes de rejet et les politiques austères, des dynamiques positives se développent. Bénédicte Adnet affirme, en parlant de la Plateforme Citoyenne de Soutien aux Réfugiés, que ce mouvement « *leur permet (les citoyens) de ne pas juste se positionner dans les idées, mais de prendre une part active et se dire 'je me positionne vraiment et je suis contre cette politique' et donc il y a beaucoup de gens qui se sont engagés aussi par rapport à différents moments où des politiques prenaient des décisions de contrôles renforcés, ou renvoyer les soudanais vers le Soudan et donc... Il y a eu à chaque fois une réaction de ces personnes qui se disent (elle tape sa main sur la table) 'ah ben maintenant j'accueille, ou je vais sur le site et je commence à lire'. [...] Ce n'est plus juste du discours ou des pensées, c'est des gens qui agissent réellement* »²¹². Ces propos laissent penser qu'un contexte d'austérité, où les Droits de l'Homme sont bafoués et les valeurs européennes s'effritent, favorise d'une certaine manière l'émergence de citoyens actifs.

En conclusion, les OSC sont des acteurs importants dont la légitimité est reconnue, mais la Belgique n'est pas au stade où les OSC sont formellement intégrées au processus de décision. Elles sont tout de même consultées, malgré certaines évolutions négatives constatées par Katja Fournier, comme la technique de la noyade qui a récemment fait surface. Il est encore trop tôt pour dire si ces évolutions sont définitives mais il y a clairement un changement. En effet, les élections de 2019 approchent à grands pas mais selon les prévisions, la ligne de Gouvernement ne va pas radicalement changer. Cependant, comme il a été vu, les mouvements de solidarité citoyenne ne sont qu'à leurs balbutiements. Certains restent sceptiques, d'autres ne s'engagent pas jusqu'au bout, mais si les citoyens actifs continuent à promouvoir les valeurs fondamentales du respect de l'État de droit, de la démocratie, de la justice, de la tolérance, de l'ouverture d'esprit et du respect des droits et des libertés d'autrui²¹³, ils seront susceptibles de changer la donne.

²¹² Bénédicte Adnet, *op. cit.*

²¹³ Comité économique et social européen, *La citoyenneté active : Pour une meilleure société européenne* (Bruxelles : Comité économique et social européen, 2012), p.7.

La citation suivante de Dana Štechová, directrice du département des relations européennes et internationales de ČMKOS, la confédération des syndicats la plus importante de la République tchèque, est une belle manière de clôturer ce mémoire car elle s'inscrit dans sa continuité : *« Il est important de contrer les forces qui voudraient s'arroger trop de pouvoir, souvent au détriment des personnes les plus vulnérables de la société et en totale contradiction avec les valeurs européennes. Nous avons parfois tendance à oublier les principes fondamentaux de l'UE : la paix, la solidarité, la justice sociale et le droit à une vie décente. Ce sont là de bien grands mots, mais ce sont des mots dans lesquels je crois. Il est important de se souvenir de ces principes et de toujours veiller à les défendre »*²¹⁴.

²¹⁴ Comité économique et social européen, *op. cit.*, p. 8.

Bibliographie

Adnet Bénédicte (directrice de Mentor-Escale), *entretien*, réalisé par Christine Baggio, Bruxelles, 28 mars 2018.

Anheier H. K. et R. A. List. *A dictionary of civil society, philanthropy and the non-profit sector*. Londres : Routledge, 2005.

Aragonès E. et S. Sánchez-Pagés. « A theory of participatory democracy based on the real case of Porto Alegre », *European Economic Review*, (2008) : 1-17.

Assemblée générale des Nations unies. « Déclaration universelle des Droits de l'Homme ». 217 (III) A. Paris, 1948.

Association pour le droit des étrangers. « Accueil des mineurs étrangers non accompagnés (MENA) ». Janvier 2016.
<http://www.adde.be/ressources/fiches-pratiques/mineurs-etrangeurs/accueil-des-mineurs-etrangeurs-non-accompagnes-mena>. Consulté le 16 février 2018.

Bacqué M-H., H. Rey et Y. Sintomer (dir.). *Gestion de proximité et démocratie participative*. Paris : La Découverte, 2001.

Baker G. *Civil Society and Democratic Theory: Alternative voices*. Londres : Routledge, 2002.

Banulescu-Bogdan N. *The Role of Civil Society in EU Migration Policy: Perspectives on the European Union's Engagement in its Neighborhood*. Washington DC : Migration Policy Institute, 2011.

Belga. « Brahim, 9 ans, a disparu alors qu'il s'enregistrait à l'Office des Etrangers de Bruxelles ». *La DH*, 24 juin, 2017.
<http://www.dhnet.be/actu/belgique/brahim-9-ans-a-disparu-alors-qu-il-s->

[enregistrait-a-l-office-des-etrangeurs-de-bruxelles-594e3583cd70e30bb283c748](https://www.enregistrait-a-l-office-des-etrangeurs-de-bruxelles-594e3583cd70e30bb283c748).

Blondiaux L. *Le Nouvel Esprit de la démocratie. Actualité de la démocratie participative*. Paris : Seuil, 2008.

Bolaffi G., Bracalenti R., Braham P. et Gindro S. *Dictionary of Race, Ethnicity and Culture*. Rome : SAGE Publications, 2003.

Bonnes causes. « Plus d'infos sur Mentor-Escale ». S.d. <https://www.bonnescauses.be/organisation/more/?id=0461988135>. Consulté le 12 avril 2018.

Bruxelles-J. « Quels sont les dangers de l'extrême droite ? ». 20 juin 2017. <http://bruxelles-j.be/exercer-ta-citoyennete/quels-sont-les-dangers-de-l%E2%80%99extreme-droite/>. Consulté le 4 avril 2018.

Bulgarian Center for Not-for-Profit Law. *Participation of NGOs in the process of policy- and law- making. Comparative Analysis*. Sofia : Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, 2009.

BX1. « Les Bruxellois « plus ouverts » que les Wallons et les Flamands sur la question de la migration ». *BX1*, 13 mars, 2018. <https://bx1.be/news/bruxellois-plus-ouverts-wallons-flamands-question-de-migration/>.

CBAR. *L'enfant dans l'asile : prise en considération de sa vulnérabilité et de son intérêt supérieur*. Bruxelles : CBAR, 2013.

CBAR. *L'asile et la protection de la vulnérabilité. Prise en considération de la minorité et du traumatisme dans la procédure d'asile belge*. Bruxelles : CBAR, 2014.

CODE. *La double vulnérabilité des enfants appartenant à un groupe stigmatisé... en Belgique aussi*. Bruxelles : CODE, 2007.

CODE. *Le 10^{ème} anniversaire de la Plate-forme « Mineurs en Exil ». Etat des lieux des actions menées*. Bruxelles : Analyse CODE, 2009.

CODE. *Les droits des enfants migrants*. Bruxelles : Analyse CODE, 2012.

Cohen D. « Advocacy ». Dans *Political and Civic Leadership: A Reference Handbook*. Sous la direction de Richard A. Couto, 307-318. Californie : SAGE Publications, 2010.

Comité économique et social européen. *La citoyenneté active : Pour une meilleure société européenne*. Bruxelles : Comité économique et social européen, 2012.

Comité économique et social européen. *Mission d'information du CESE sur la situation des réfugiés. Le point de vue des organisations de la société civile. Rapport de synthèse*. Bruxelles : Comité économique et social européen, 2016.

Commissariat Général aux réfugiés et aux apatrides. « Statistiques d'asile – Bilan 2015 ». 7 janvier 2016. <http://www.cgra.be/fr/actualite/statistiques-dasile-bilan-2015>. Consulté le 3 décembre 2017.

Community Southwark. « An Introduction to Active Citizenship ». S.d. <https://communitysouthwark.org/sites/default/files/images/Introduction%20to%20Active%20Citizenship.pdf>. Consulté le 19 avril 2018.

Convention relative aux Droits de l'enfant. New York : Nations unies, 1989, A.G. res. 44/25 (1989).

CPAS. « Initiative Locale d'Accueil (ILA) ». S.d. <http://www.cpas.sombreffe.be/SERVICES/initiative-locale-daccueil-ila>. Consulté le 16 février 2018.

Cultures&Santé asbl. *Les couleurs politiques en Belgique : fiches*. Bruxelles : Cultures&Santé asbl, 2013.

Damay L. et C. Schaut. « Justifications des politiques participatives : deux études de cas en Belgique ». *Espaces et sociétés* 1, no 128-129, (2007) : 185-199.

Debos M. et A. Goheneix. « Les ONG et la fabrique de l'« opinion publique internationale ». *Raisons politiques* 3, no 19, (2005) : 63-80.

Detroux A. « La Belgique a un problème avec la participation citoyenne ». *La Libre*, 24 février, 2017. <http://www.lalibre.be/debats/opinions/la-belgique-a-un-probleme-avec-la-participation-citoyenne-opinion-58af0aebcd70e89818064c92>.

El Ghabri M. « Ouverts, Fermés : Le nouvel affrontement politique ? », *Analyses Etopia* (décembre 2017). http://etopia.be/spip.php?page=imprimer&id_article=3255.

Elabo Assetou (directrice d'Atouts Jeunes), *entretien*, réalisé par Christine Baggio, Molenbeek, 10 avril 2018.

Eloy D. « ONG humanitaires : regagner la confiance de l'opinion publique ». 7 avril 2015. <https://www.urd.org/ONG-humanitaires-regagner-la>. Consulté le 29 février 2018.

Europe Politique. « Belgique : Élections à la Chambre des représentants ». 25 mai 2014. <http://www.europe-politique.eu/elections-belgique.htm#2014>. Consulté le 6 avril 2018.

Fondation « Ceci n'est pas une crise ». « Pas une crise ». S.d. <http://www.cecinestpasunecrise.org/comprendre/pas-une-crise/>. Consulté le 25 février 2018.

Fournier Katja (directrice de la Plate-forme Mineurs en exil), *entretien*, réalisé par Christine Baggio, Bruxelles, 15 mars 2018.

Gaudin J-P. « La démocratie participative ». *Informations sociales* 158, no 2 (2010) : 42-48.

Gérard L. « La N-VA d'extrême droite ? Les experts sont partagés... ». *La Libre*, 23 septembre, 2015. <http://www.lalibre.be/actu/politique-belge/la-n-va-d-extreme-droite-les-experts-sont-partages-5602e51835700fb92f211ecf>.

Goupil J. « Qu'est-ce que la citoyenneté active ? ». 27 janvier 2015. <http://www.le-citoyen.fr/2015/01/qu-est-ce-que-la-citoyennete-active.html>. Consulté le 20 avril 2018.

Guay P. (dir.). « Indicateurs. La mesure de la performance dans les associations ». *La revue Associations*, no 64 (2015) : 1-20.

Hall B. *Giving Voice: The Power of Grassroots Advocacy in Shaping Public Policy*. Kansas : Sunflower Foundation, 2010.

Halvorsen K. « Enfants isolés demandeurs d'asile: un groupe vulnérable ». *Journal du droit des jeunes* 1, no 221 (2003) : 14-17.

Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. « Aperçu statistique : Tendances mondiales 2016 ». 19 juin 2017. <http://www.unhcr.org/fr/apercu-statistique.html>. Consulté le 2 décembre 2017.

Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. « Global trends : Forced displacement in 2016 », 19 juin 2017. <http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>. Consulté le 2 décembre 2017.

Institut international des Droits de l'Enfant. *Enfants migrants*. Suisse : Institut international des Droits de l'Enfant, 2011.

Je n'aime plus la mer, réalisé par Idriss Gabel. 2018. Liège : Les films de la passerelle.

Kenny S. *Developing Communities for the Future: Community Development in Australia*. Melbourne : Thomson, 2006.

Le Dauphiné. « La montée de l'extrême droite en Europe ». *Le Dauphiné*, 18 décembre, 2017. <https://www.ledauphine.com/france-monde/2017/12/18/la-montee-de-l-extreme-droite-en-europe>.

Loi-programme (I) (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.

McAdam D., McCarthy J. D. et Zald M. N. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996.

Montagner M. « Les Organisations de la Société Civile et les débats sur la gouvernance : Réappropriation et revendications : comment renforcer sa position dans l'arène politique ? ». S.d. <http://www.institut-gouvernance.org/fr/analyse/fiche-analyse-255.html#h1>. Consulté le 19 décembre 2017.

N-VA. « Questions fréquentes ». S.d. <https://francais.n-va.be/questions-frequentes#ideology>. Consulté le 6 avril 2018.

Neisse F. et A. Novosseloff. « L'expansion des murs : le reflet d'un monde fragmenté ? ». *Politique étrangère* 4, Hiver (2010) : 731-742.

Parigot J. et J. Morales. *Le rôle de l'identité collective dans les alliances issues de la société civile. Le cas du spectacle vivant du tiers secteur*. Lyon : AIMS, 2017.

Pérouse de Montclos M-A. « Les ONG et la mesure du développement : entre performance et communication ». *Revue Tiers Monde* 1, no 213 (2013) : 71-86.

Perroulaz G. « Le rôle des ONG dans la politique de développement : forces limites, légitimité et contrôle ». *Annuaire suisse de politique de développement* 23, no 2 (2004) : 9-24.

Plate-forme Mineurs en exil. « À 18 ans ». S.d. <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/a-18-ans/>. Consulté le 17 février 2018.

Plate-forme Mineurs en exil. « À propos ». S.d. <http://www.mineursenexil.be/fr/la-plate-forme/a-propos/>. Consulté le 11 avril 2018.

Plate-forme Mineurs en exil. « Accueil ». S.d. <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/accueil/>. Consulté le 16 février 2018.

Plate-forme Mineurs en exil. *Charte de la Plate-forme Mineurs en exil adoptée en novembre 2009*. Bruxelles : Plate-forme Mineur en exil, 2009.

Plate-forme Mineurs en exil. « Détention ». S.d. <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/detention-1/>. Consulté le 17 février 2018.

Plate-forme Mineurs en exil. « Identification ». S.d. <http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/identification/>. Consulté le 16 février 2018.

Plate-forme Mineurs en exil. *Mineur en exil*. Droit des Jeunes, 12 : 33 : 00. 23 juillet, 2012. <http://www.mineursenexil.be/fr/ressources/videos/>.

Plate-forme Mineurs en exil. « Retour ». S.d.
<http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/retour-1/>.
Consulté le 17 février 2018.

Plate-forme Mineurs en exil. « Sclarité ». S.d.
<http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/sclartite-1/>.
Consulté le 17 février 2018.

Plate-forme Mineurs en exil. « Séjour ». S.d.
<http://www.mineursenexil.be/fr/dossiers-thematiques/mena/sejour-1/>.
Consulté le 16 février 2018.

Plate-forme Mineurs en exil et UNICEF Belgique. « On n'enferme pas un enfant.
Point. ». S.d. <http://www.onnenfermepasunenfant.be/>. Consulté le 24 mai
2018.

Plateforme citoyenne de soutien aux réfugiés Bruxelles et Plate-forme Mineurs en
exil. « Séance Information MENA (Mineurs Étrangers Non Accompagnés) ».
27 Novembre 2017.

Réseau européen des migrations. *Mineurs non accompagnés en Belgique*. Bruxelles :
Réseau européen des migrations, 2009.

Robyns A. et V. de Geoffroy. *Influence des ONG internationales sur les politiques
publiques*. Plaisians : Groupe URD, 2009.

Robyns A. et V. de Geoffroy. *Strategies used by international NGOs to influence
public policy*. Plaisians : Groupe URD, 2009.

RTBF. « Dirk Jacobs (ULB) : « La N-VA est aujourd'hui un parti d'extrême droite ».
RTBF info, 24 septembre, 2015.
https://www.rtbf.be/info/belgique/dossier/gouvernement-michel/detail_il-est-temps-que-le-federal-se-demande-jusqu-ou-il-peut-aller-avec-la-n-va?id=9089358.

RTBF. « Feu vert pour le projet de Theo Francken : des mineurs pourront être placés en centre fermé avec leur famille ». *RTBF info*, 15 mai, 2018. https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_feu-vert-pour-le-projet-de-theo-francken-des-mineurs-pourront-etre-places-en-centre-ferme-avec-leur-famille?id=9917953.

RTBF. « Le jeune Brahim, « perdu », par l'Office des Etrangers, a été retrouvé sain et sauf ». *RTBF info*, 26 juin, 2017. https://www.rtbf.be/info/regions/bruxelles/detail_le-garcon-de-9-ans-disparu-depuis-vendredi-a-ete-retrouve-sain-et-sauf?id=9643948.

Scheuer B. (dir.). « Noir, jaune, blues 2017 » Quel monde voulons-nous bâtir ? Comprendre l'état de l'opinion publique belge. Bruxelles : Fondation « Ceci n'est pas une crise », 2017.

Service public fédéral Justice. « Devenir tuteur ». S.d. https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_et_rangers_non_accompagne/tuteur/devenir_tuteur. Consulté le 16 février 2018.

Service public fédéral Justice. « Mineur étranger non accompagné (MENA) ». S.d. https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_et_rangers_non_accompagne/mineur_etranger_non_accompagne_mena. Consulté le 18 novembre 2017.

The Economist Group Limited. « The new political divide ». *The Economist*, 30 juillet, 2016. <https://www.economist.com/news/leaders/21702750-farewell-left-versus-right-contest-matters-now-open-against-closed-new>.

UNICEF. *Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole. Rapport « What Do You Think? »*. Bruxelles : UNICEF, 2018.

- Urfer S. « Sophie Bessis, La double impasse. L'universel à l'épreuve des fondamentalismes religieux et marchand. La Découverte, 2014, 240 p. », *Revue Projet* 3, no 346 (2015) : 90-92.
- Van Dievort C. « La N-VA est-elle un parti d'extrême droite ? ». *La Libre*, 15 octobre, 2014. <http://www.lalibre.be/debats/ripostes/la-n-va-est-elle-un-parti-d-extreme-droite-543d730d35706c7176894662>.
- Van Kiersbilck B. *La Plate-forme « Mineurs en exil » en Belgique*. Bruxelles : Défense des enfants International Belgique, s.d.
- Van Keirsbilck B. et M. Strinic. *Le rôle des ONG dans la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant*. Bruxelles : Défense des Enfants, 2013.

Résumé : Dans le contexte actuel de peur et de repli sur soi qui traverse les sociétés occidentales, les organisations de la société civile (OSC) en Belgique peinent à faire entendre leur plaidoyer concernant les politiques publiques qui ne sont pas toujours adaptées aux besoins des mineurs non accompagnés. Le questionnement de recherche est parti du constat que malgré les progrès en faveur de l'intégration des organisations de la société civile dans le processus de décision, il semblerait que certaines conditions soient nécessaires pour que les activités de sensibilisation et de plaidoyer des OSC influencent les politiques publiques. La première condition analysée concerne le contexte politico-sociétal actuel, marqué par une opinion publique de moins en moins favorable aux migrants et l'avènement du nationalisme. La deuxième condition analysée concerne la formation d'alliances entre OSC, devenue une stratégie pour que le plaidoyer des OSC puisse être entendu.

Mots-clés : organisations de la société civile, plaidoyer, démocratie participative, mineurs étrangers non accompagnés, migrants.