

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Enfants au sein des populations des migrants et réfugiés : le cas des MENA en Belgique

**L'influence des organisations internationales face
aux défis de la migration**

Auteur : Joyce Dumont de Chassart
Promotrice : Elena Aoun
Lectrice : Jacinthe Mazzocchetti
Année académique 2020-2021
Master en sciences politiques, orientation relations
internationales, finalité diplomatie et résolution de conflits

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.

Joyce Dumont de Chassart

Remerciements

Je tiens à remercier toutes les personnes qui m'ont aidée lors de la rédaction de ce mémoire, et tout d'abord, ma promotrice, Madame Elena Aoun, pour son aide et ses judicieux conseils qui ont permis d'alimenter ma réflexion.

Je tiens aussi à remercier les personnes qui se sont exprimées lors des entretiens réalisés dans des conditions souvent peu aisées, pour leur confiance et leur aide dans l'élaboration de ce mémoire.

Enfin, je remercie ma famille et mes amis, pour les relectures et leurs encouragements, et surtout Benoît, pour son soutien à toute épreuve.

Liste des Abréviations

ASBL	Associations Sans But Lucratif
CCE	Conseil du contentieux des étrangers
CDE/CRC	Comité des droits de l'enfant (<i>Committee on the rights of the Child</i>)
CGRA	Commissariat Général aux réfugiés et aux apatrides
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
COO	Centre d'Observation et d'Orientation
FAMI	Fonds Asile, Migration et Intégration
ILA	Initiative locale d'accueil
MENA	Mineurs étrangers non accompagnés
OE	Office des étrangers
OI	Organisations internationales
OIM	Organisation internationale des migrations
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisations de la société civile
SDN	Société des Nations
ST	Service des Tutelles
UE	Union européenne
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

Table des matières

Déclaration de déontologie	3
Remerciements.....	4
Liste des Abréviations.....	5
Introduction.....	7
1. La notion de régime international et ses implications.....	13
2.1. Interdépendance et régimes internationaux.....	13
2.2. Organisations internationales et régimes internationaux	22
2.3. Les régimes autour des MENA	25
2.3.1. Régime international des réfugiés.....	26
2.3.2. Régime international des droits de l'enfant	29
2.3.3. Les MENA à l'intersection	30
2. Contexte des Mineurs Etrangers Non Accompagnés en Belgique.....	33
3.1. La Procédure belge	35
3.2. État de la situation vis-à-vis des différentes conventions	38
3.3. Hypothèses	42
3.3.1. Rapports directs.....	44
3.3.2. Rapports indirects	44
4. Analyse et argumentation.....	47
4.1. L'action directe des organisations internationales	47
4.1.1. Recommandations	50
4.1.2. Observations et rapports.....	53
4.1.3. Sanctions	56
4.1.4. Autres moyens	58
4.1. Récapitulatif.....	60
4.2. L'action indirecte des organisations internationales	61
4.2.1. Collaboration.....	62
4.2.2. Sensibilisation	64
4.2.3. Puits d'information	66
4.2.4. Récapitulatif.....	67
Conclusion	69
Bibliographie.....	75
Annexes	83

Introduction

Les déplacements de personnes et les flux de migrations sont des problèmes récurrents dans l'histoire de l'humanité, bien que nous ne nous en rendions pas toujours compte. Le Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations-Unies (UNHCR) a recensé en tout près de 79,5 millions de personnes déplacées de force à travers le monde à la suite de persécutions, conflits, violence, ou atteinte aux droits humains, parmi lesquels plus ou moins 11 millions sont des nouveaux déplacés au cours de l'année 2019 (UNHCR Global Trends 2019). Ce chiffre est un record par rapport aux données disponibles. Par ailleurs, la masse de réfugiés ne constitue pas seulement un problème pour les pays d'origine, mais aussi pour les pays qui accueillent, souvent les pays limitrophes. De plus, les pays européens sont aussi la destination phare pour les personnes qui quittent leur pays dans l'espoir d'une vie meilleure et plus sûre. En 2015, la situation migratoire en Europe a évolué jusqu'à être qualifiée de « crise migratoire » ou « crise des migrants ». Parmi la population de réfugiés à l'étranger, près de 68 % sont originaires de seulement cinq pays, respectivement la Syrie, le Venezuela, l'Afghanistan, le Soudan du Sud et le Myanmar, ce qui permet d'illustrer la gravité de la situation dans ces régions. Au sein de cette population de migrants, la proportion d'enfants en-dessous de 18 ans est près de 40%, soit entre 30 et 34 millions des 79,5 millions de personnes déplacées de force.

Être un enfant et vivre en exil n'est pas facile, et cela l'est encore moins quand il n'y a pas de parents ou de personnes de référence pour rassurer, décider du chemin à prendre et mener toutes les démarches administratives. Selon Eurostat (2020), parmi les 698.760 demandeurs d'asile en Europe en 2019, 14.115 sont considérés comme des mineurs non accompagnés. Ce chiffre a considérablement diminué depuis le pic de la crise en 2015, année pendant laquelle ils étaient 91.955 mineurs non accompagnés (Eurostat, 2020). Et pourtant, cela n'est que la partie émergée de l'iceberg, puisque ces statistiques ne reprennent pas les enfants qui ne sont pas signalés, qui ne font pas de demande d'asile, ou qui traversent les frontières en vue d'atteindre d'autres pays. En outre, si nous considérons qu'un enfant est déjà dépendant des adultes et vulnérable en soi, les mineurs étrangers non accompagnés (MENA) peuvent être qualifiés d'extrêmement vulnérables à cause de leur exil, du voyage qu'ils ont entrepris, des

situations qu'ils ont vécues, de la raison de leur départ, des épreuves qu'ils ont endurées, entre autres.

À cause de cette vulnérabilité et dû à leur statut d'enfant, les États ont une responsabilité de protection envers ces mineurs et doivent pallier le manque de protection qui incombe généralement à la famille. Cette obligation leur vient des conventions nationales, des traités internationaux (tels que la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations-Unies), ou encore des valeurs morales prônées par l'État en question. De plus, ce statut d'enfant vulnérable se mêle à celui de personne déplacée, qui demande l'asile et la protection en raison d'un sentiment d'insécurité dans son propre pays. Ainsi, le cas des MENA mélange contraintes, obligations et valeurs, à un niveau national mais également international.

Néanmoins, être réfugié n'implique pas la fin des persécutions. La protection qui est accordée aux demandeurs d'asile est souvent l'objet de frictions avec les populations locales, qui n'accueillent pas toujours les réfugiés de manière bienveillante. À ce sujet, Filippo Grandi, le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, a déclaré : « Il serait naïf pour nous de ne pas tenir compte de la réalité. Aujourd'hui, l'environnement en matière de protection est complexe et inquiétant. Nous voyons des réfugiés ayant fui pour leur vie être diabolisés et transformés en source de peur. Nous voyons des gens se constituer un capital politique en attisant l'angoisse du public et en l'orientant vers certaines des populations les plus marginalisées et les plus vulnérables du monde. Une telle manière d'agir est non seulement immorale, elle réduit l'espace pour des solutions pratiques. » (Grandi, 2019).

Et des solutions pratiques, il en faut. La problématique des réfugiés est tellement grande, que chaque État ne peut assumer seul le poids d'un si grand nombre de personnes qui demandent l'asile. Il faut alors partager cette responsabilité, mais cela entraîne des divergences entre les États. Grandi le souligne encore, « d'une manière générale, la réponse internationale aux problèmes des réfugiés a été parcellaire et déséquilibrée. Le partage des responsabilités, qui est le fondement de notre système moderne de protection des réfugiés, est en train d'être remplacé dans les pays ayant plus de ressources, qui se débarrassent de leurs responsabilités sur les pays moins aptes à y faire face. C'est ainsi que les réfugiés se retrouvent mis de côté, confinés en marge, souvent dans des camps, coupés de la vie économique et sociale des communautés

d'accueil. L'aide humanitaire est certes nécessaire, et demeure indispensable. Toutefois, à elle seule, elle ne suffit pas pour renverser la tendance et faire naître l'espoir » (2019). La réponse parcellaire et déséquilibrée affirmée par Grandi implique alors le besoin d'une coordination, d'une collaboration à un niveau plus élevé afin d'arriver à une solution commune et durable à long terme. Dès lors, le niveau plus élevé est celui des organisations internationales qui seront plus à même de coordonner les relations inter-étatiques, ainsi que de répertorier et partager les meilleures pratiques des États en la matière (de Senarclens, 2001 : 562).

Toutefois, la thématique des réfugiés, et des MENA en particulier, fait partie du domaine de la migration, matière liée à la souveraineté des États. Par conséquent, nous pouvons nous demander comment les organisations internationales arrivent à faire appliquer les engagements internationaux pris par les États dans ce domaine, surtout celles qui promeuvent les droits des réfugiés et des enfants. Plus précisément, comment peuvent-elles tenter d'influer sur les politiques adoptées par chaque État en ce qui concerne les droits des enfants et les droits des réfugiés.

Dans le cadre de notre mémoire, nous nous concentrerons sur l'État belge et les relations avec les organisations internationales telles que l'Organisation des Nations Unies (ONU)¹, l'Organisation internationale des migrations (OIM), le Conseil de l'Europe² et l'Union européenne (UE). Ces organisations sont les plus impliquées dans la formulation de recommandations à l'égard de leurs membres et l'application des conventions dont elles sont les garantes.

Ainsi, l'action des organisations internationales a une place importante dans la gestion de thématiques inter-étatiques, surtout en ce qui concerne les migrations et les enfants en situation de vulnérabilité à cause de celles-ci. Toutefois, cette action dans le périmètre d'un État peut s'avérer difficile à entreprendre. À la suite de ces constatations, notre question de recherche est : ***Comment les Organisations Internationales peuvent modifier la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA et leurs droits ?***

¹ Surtout les organes et agences de celle-ci : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Comité des droits de l'enfant (CDE).

² Au travers de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ainsi que la Cour qui l'applique.

Le raisonnement principal se concentre sur le poids de la pression internationale et nationale qui repose sur les épaules des dirigeants au travers de la théorie du *Two-Level Game* de Putnam qui sera décrite par la suite. En outre, la question s'ancre dans le concept plus large de « régime », qui englobe les principes, les valeurs et les normes, entre autres, que partagent certains États sur des thématiques précises. Dans ce cadre, les organisations internationales créées sur base des régimes ont à leur disposition un panel d'actions pour mener à bien les missions qui leur ont été confiées par ces mêmes États. Par ailleurs, la question de la conformité ou de la défection de l'État belge par rapport à ses engagements sera également abordée afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation et de l'éventuel impact que les organisations internationales ont sur le pays, notamment en fonction des intérêts étatiques.

Afin de répondre à la question, nous suivrons une démarche hypothético-déductive. Dès lors, deux hypothèses seront formulées, en rapport avec l'aspect direct ou indirect de l'action des organisations internationales. D'une part, nous aurons donc les organisations internationales qui vont mettre l'accent sur les politiques à suivre, ainsi que sur le respect des engagements pris dans les différents textes internationaux (parmi ceux-ci, la Convention internationale des droits de l'enfant, ainsi que la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés), en s'adressant directement aux États sur base de leurs rapports. Nous verrons également dans ce cas, les différentes stratégies mises en place par les organisations internationales afin de prévenir la défection d'un État, qui peuvent aller de la simple utilisation du *blame & shame*, aux recommandations et, dans une moindre mesure, aux sanctions.

D'autre part, la focale sera mise sur les actions indirectes des organisations internationales au travers d'actions de sensibilisation de la société civile nationale (qui pourront à leur tour faire pression sur l'État, mais cette fois-ci en qualité d'électeurs), ou d'actions citoyennes de collaboration et de protection des MENA avec les acteurs responsables de la prise en charge, de l'accueil et de la prise de décision sur leur statut. Dans cette hypothèse, les organisations internationales pourront être considérées comme des ressources, dans lesquelles États et organisations de la société civile viendraient puiser les informations utiles à leur action.

Par la suite, ces hypothèses seront testées au travers des informations de différents rapports nationaux et internationaux, d'articles scientifiques sur le sujet, et enfin, au

travers d'entretiens semi-dirigés, menées avec 6 acteurs concernés, dont certains ont préféré garder leur anonymat. Ces entretiens ont permis d'avoir un meilleur aperçu de la situation en ce qui concerne les MENA et les relations de l'État belge avec les organisations internationales. Tout d'abord, nous avons interviewé un des coordinateurs de la Plateforme Mineurs-en-Exil qui travaille avec les MENA. Cela nous a apporté le point de vue de la Plateforme par rapport aux relations qu'elle entretient avec les organisations internationales et dans quelle mesure celles-ci sont utiles pour le plaidoyer que mène la Plateforme. Ensuite, nous avons rencontré un tuteur MENA agréé par le SPF Justice (Service des Tutelles). En tant que tuteur de 13 pupilles, d'au moins 9 nationalités différentes, il nous a permis de comprendre le travail qu'effectue un tuteur, et comment son travail est influencé par les moyens disponibles. Troisièmement, une juriste de la Direction générale Législation, Libertés et Droits fondamentaux (plus précisément au sein du Service des Tutelles) a expliqué comment se traduisent les traités internationaux en droit interne et comment l'État belge négocie les accords. De plus, elle nous a renseigné sur les procédures applicables aux MENA en Belgique, ainsi que sur les actions possibles des organisations internationales, comme le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) de l'Union européenne.

En ce qui concerne les personnes susceptibles de faire bouger les choses à un niveau national, nous avons interrogé certaines personnes politiques. Vanessa Matz (CdH), députée fédérale dans l'opposition, nous a renseigné sur le fonctionnement au niveau du Parlement belge et comment l'influence de l'électorat et de l'opinion publique interviennent sur la prise de décision politique. Nous avons également eu l'occasion de nous entretenir avec son attachée parlementaire à la Chambre des Représentants, Nora Serrokh, plus spécialisée en ce qui concerne les MENA, qui nous a parlé d'un des gros dossiers les concernant pour l'instant, l'enfermement des mineurs, ainsi que de la position de la Belgique en termes de protection de l'enfance. Pour finir, après un empêchement de la part du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Sammy Mahdi (CD&V), nous avons pu réaliser un entretien avec une de ses conseillères, Nina Roox, en ce qui concerne le sujet « Asile et Migration ». Elle nous a décrit les relations du service avec l'UNHCR et l'OIM, les deux organisations principales avec lesquelles ils collaborent, surtout en ce qui concerne la réinstallation des réfugiés. Nina Roox nous a également présenté le futur Code migratoire prévu pour cette législature, ainsi que

l'importance des organisations internationales pour l'écriture des rapports dans d'autres pays, qui permettent de comprendre la situation à l'étranger et de statuer sur les décisions des réfugiés originaires de ces régions.

Tous les intervenants ont été choisis pour leur proximité avec la thématique des MENA. Il aurait été pertinent de pouvoir également mener un entretien avec un membre d'une organisation internationale travaillant en Belgique, mais malheureusement les organisations contactées étaient soit débordées, soit n'ont pas répondu à la demande d'entretien. Leur point de vue sera donc illustré au travers de leurs différents rapports sur le sujet. Il en va de même avec d'autres députés fédéraux, contactés afin d'obtenir un point de vue nuancé étant donné leur affiliation à plusieurs partis politiques. En effet, soit ils n'ont pas répondu à la demande, soit se sont jugés insuffisamment compétents pour y répondre.

Avec cette introduction, nous avons donc établi le sujet, ainsi que la question de recherche et les éventuelles réponses de ce mémoire. Dans la suite du mémoire, nous présenterons le cadre théorique dans lequel s'inscrit notre sujet, celui du régime international et des organisations internationales. Cette section nous permettra de voir les caractéristiques qui définissent l'action d'une organisation internationale dans le cadre plus complexe du régime international, en tenant compte du jeu à double niveau présent pour chaque État, dont la Belgique. Par après, nous établirons le contexte migratoire et la situation des MENA en Belgique. Cela nous donnera une vue d'ensemble de la procédure que suit un MENA en arrivant sur le territoire, ainsi que de leurs différents droits risquant d'être violés et les mesures prises pour pallier les violations. Les hypothèses se verront approfondies par la même occasion, avant d'entamer l'analyse des données récoltées. Enfin, nous répondrons à notre question dans la conclusion, avant de finir sur une réflexion qui ouvrira la porte sur d'autres pistes à explorer sur le sujet des MENA.

1. La notion de régime international et ses implications

La théorie réaliste en relations internationales nous explique que les États cherchent à garantir leur sécurité et à maximiser leur puissance à cause de la compétition permanente au sein de la politique internationale. De cette réalité, nous garderons l'idée d'esprit de compétition et la logique d'intérêt national. De façon générale, le réalisme se définit en opposition avec l'idée d'un système international fondé sur les valeurs accordées aux lois (ici le droit international) et sur l'interdiction de l'usage de la force. Aujourd'hui cependant, nous voyons que la coopération et le respect de règles établies est ce qui permet aux États de vivre ensemble. Nous sommes dans ce que Wallerstein appelle le « système-monde », un seul monde connecté par un réseau complexe de relations. Celles-ci peuvent être de nature différente entre les États, mais ne sont plus réduites à la seule logique de la compétition pour la puissance.

Dans ce chapitre nous allons voir comment ces relations entre États se définissent et ce qu'il en découle. En gardant en tête l'idée de relations interétatiques, nous aborderons la théorie de l'interdépendance développée par Keohane et Nye. La définition du dialogue entre les États nous permettra de comprendre la naissance du concept de régime international défini par Krasner, ainsi que l'évolution des organisations internationales, tout ceci dans la période post-Seconde Guerre Mondiale. Ensuite, nous aborderons les régimes spécifiques des réfugiés et des droits de l'enfant, à l'intersection desquels se trouvent les MENA, les mineurs étrangers non accompagnés.

2.1. Interdépendance et régimes internationaux

Depuis la fin de la Guerre Froide, le monde est devenu plus transnational, plus globalisé, et la distinction entre sphère étatique interne et externe est plus floue puisque les politiques de certains États plus puissants ont des conséquences sur la scène internationale ce qui impacte directement les politiques nationales de certains États plus faibles. De la même façon, l'existence d'acteurs « hors souveraineté », tels que les organisations non gouvernementales, les réseaux sociaux virtuels, ainsi que les

individus et leur mobilité accrue, contribuent à créer un nouvel ordre international, avec d'autres formes de gouvernance (Senarclens, 2006 : 748). Ainsi, le réalisme qui donnait à l'État une place prépondérante dans l'analyse des relations internationales, ne convient plus pour comprendre les relations transnationales d'aujourd'hui.

Nous pouvons traduire les relations transnationales comme les relations qu'entretiennent entre eux ces acteurs « hors souveraineté », en échappant partiellement au contrôle étatique étant donné la nature transfrontalière de celles-ci. Les États perdent alors leur capacité de régulation de ces interactions, ce qui tend à les affaiblir, parallèlement à l'augmentation de ce que Keohane et Nye appellent l'« interdépendance », c'est-à-dire, des « situations caractérisées par des effets réciproques parmi des pays ou des acteurs de différents pays »³, ou plus simplement, une dépendance mutuelle (1977 : 8). Ce mode de relation découle d'une interaction dense et continue entre les entités et conduit à une réduction de l'autonomie de celles-ci qui se retrouve reconstruite l'une en fonction de l'autre.

La réalité transnationale est difficilement explicable par la théorie réaliste. En effet, si le réalisme peut facilement expliquer le comportement étatique vis-à-vis des réfugiés en fonction des intérêts et préférences, cela se cantonne aux logiques de compétition, alliance et équilibre entre États (Hassner, 1995 : 113). En ce qui concerne les sociétés, élément clé de la problématique des réfugiés, le réalisme n'a que peu de choses à apprendre puisque cela se passe souvent à l'intérieur des unités étatiques. Les réfugiés consistent en un groupe hétérogène, instable, imprévisible, ce qui est difficile de concevoir avec la théorie réaliste, celle qui privilégie la stabilité et passe sous silence les changements sociétaux tels que les révolutions ou les modifications de régimes (*rise and fall of empires*). Cependant, bien que les relations internationales débordent du cadre strictement étatique, les États continuent de représenter l'autorité politique et les principaux pourvoyeurs de normes.

De ce fait, les liens entre les États les conduisent à adopter des politiques communes souvent basées sur des perceptions de la réalité qui convergent, en subordonnant parfois les engagements pris à la défense de leurs intérêts (Senarclens, 2006 : 752). C'est ainsi que naissent les régimes internationaux, qui rassemblent les inquiétudes des États dans un secteur en particulier et qui grandissent et se développent selon une

³ Traduction de l'auteur.

temporalité plus ou moins longue en fonction du développement du domaine. Ainsi que Stephen Krasner le définit (1982 : 185), le régime international est un « groupement de principes, normes, règles et procédures de décision, explicites ou implicites, autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné »⁴. Issus de la coopération entre les États, les régimes internationaux comprennent également les organisations internationales actives dans ces domaines. Il faut cependant noter qu'un régime international peut exister sans institution qui s'y rattache et qu'une organisation internationale peut être impliquée dans plus d'un domaine. Dans le cas qui nous occupe, deux régimes en particulier nous intéressent, le régime international des réfugiés et celui des droits de l'enfant.

Dès lors, nous pouvons faire le lien entre la théorie réaliste et le concept de régime international au travers de la notion de coopération. Celle-ci s'entendra comme le moyen que les États ont choisi pour diminuer la situation d'anarchie qui règne dans la pensée réaliste et qui implique « l'existence d'un ordre stable plus ou moins éphémère ou durable » (Battistella *et al.*, 2019 : 489). Néanmoins, les États ne coopèrent pas pour faire preuve de bonne volonté ou pour favoriser les interactions entre eux (même si cela peut parfois être le cas), mais bien pour assurer leur survie et maximiser leurs intérêts.

Ainsi que le présente Battistella *et al.*, « l'existence et l'effectivité du droit international et des institutions de coopération sont fonction de leur conformité aux intérêts des États les plus puissants » (2019 : 122). La coopération interétatique est donc vue comme un moyen supplémentaire de satisfaire les besoins et intérêts d'un État. En effet, cette coopération permet à l'État qui l'entreprend d'accroître sa sécurité (puisque pour coopérer il ne faut pas qu'il y ait la guerre), de disposer d'éventuelles ressources disponibles chez les autres (à travers l'échange) utiles pour son développement, et de satisfaire d'autres besoins qui viendraient à apparaître. De plus, comme le souligne Battistella *et al.*, il existe des périodes de « trêves passagères » (2019 : 492) au sein de l'état de guerre pendant lesquelles les États coopèrent et qui sont expliquées par l'idée d'hégémonie. Dans ce cas, l'existence d'une puissance suffisamment dominante est capable d'imposer le respect de règles internationales. Toutefois, dans le cadre de ce mémoire, nous expliquerons ces périodes de trêve avec

⁴ Traduction de l'auteur.

la création des régimes internationaux qui facilitent la coopération en réduisant l'incertitude vis-à-vis du comportement des autres États. En effet, c'est l'impossibilité de prévoir ce que les autres feront qui conduit l'État à agir de façon égoïste, individuelle.

Outre la coopération entre les États, il est également utile de rendre compte de la nature des autres interactions qui conduisent à créer un régime international. Nous pouvons voir que les décisions que font certains États sont directement influencées par les décisions d'autres États, dû à l'augmentation de l'interdépendance dans le contexte de la mondialisation. De plus, selon Stein (1982 : 117), « un régime international existe lorsque l'interaction entre les parties n'est pas sans contrainte ou n'est pas basé sur une prise de décision indépendante »⁵. Si nous partons du principe que dans un système anarchique, les États sont des entités souveraines, qui ont pour objectif leur propre préservation par tous les moyens, nous nous retrouvons alors dans l'« état de nature » de Hobbes décrit dans *Le Léviathan*, i.e. un état de guerre permanent. Il n'y a alors pas de place pour un régime international. En effet, chaque entité souveraine prend ses décisions de manière indépendante et sans contraintes en fonction de ses préférences et intérêts, ainsi que des informations et incertitudes qu'elle possède, ce qui ne laisse pas de place à la collaboration entre les différentes entités.

Pour pouvoir vivre ensemble, les États doivent donc s'informer et se coordonner et, dans certains cas, accepter de laisser une part de leur autorité ou pouvoir de décision à une autre entité qui peut s'avérer supérieure (ou supranationale), comme pour le cas de l'Union européenne. Ici aussi l'interdépendance entre les entités étatiques joue un rôle : elle implique une réduction de la souveraineté sur une scène de plus en plus mondialisée, où les relations transnationales échappent à la régulation des États. C'est à ce moment-là que la pensée réaliste et l'idée de coopération interviennent. En effet, c'est la poursuite des intérêts propres qui va pousser un État à abandonner une prise de décision nationale en faveur d'une prise de décision collective afin de maximiser ses gains (Stein, 1982 : 132). La délégation d'une part de souveraineté à une entité qui peut être supranationale (le *Léviathan* dans le cas de Hobbes) permet aux États d'assurer une certaine sécurité et la poursuite de leurs intérêts, mais constitue également une part de contrainte dans l'exercice de sa pleine souveraineté. Nous

⁵ Traduction de l'auteur.

expliquons alors l'avènement d'un régime international par l'intermédiaire de cette délégation de souveraineté, puisque les États ont accepté de se limiter dans l'exercice de leurs libertés et de coopérer afin d'assurer leur préservation.

Dès lors, non seulement la prise de décision n'est plus indépendante mais les décisions étatiques sont directement liées entre elles. Nous retrouvons ici l'idée d'interdépendance développée plus haut et la réalité sous-jacente d'une relativisation de la puissance en fonction de l'acteur qui se retrouve en face. En effet, l'interdépendance présuppose une dépendance du faible au fort, mais aussi une dépendance partielle du fort au faible. Donc, le fait d'avoir les mêmes intérêts dans certains domaines, couplé à l'interdépendance, va permettre une collaboration entre les États afin de poursuivre les objectifs communs entre eux, notamment au sein des organisations internationales.

Après avoir souligné les implications d'un régime international, il est important de voir si celui-ci compte dans l'analyse comportementale étatique, s'il a une influence sur le comportement des États. Selon Haggard et Simmons, les régimes internationaux peuvent influencer le comportement étatique de deux façons (1987 : 513-514). La première stipule que, par leur existence, les régimes altèrent la situation ou le mode de fonctionnement entre les États, en rendant la coopération entre eux plus plausible. Cette affirmation emprunte aux théories fonctionnalistes et aux théories des jeux (dont le dilemme du prisonnier itératif), l'idée que modifier l'environnement institutionnel (en réduisant l'ombre du futur, en accroissant la transparence, entre autres) couplée à la réduction des coûts des transactions liées aux échanges bilatéraux, peut donner plus d'incitations à la coopération en vue de parvenir à un objectif commun. En deuxième lieu, la manière d'influencer porterait sur la modification des intérêts et préférences des acteurs, ce qui peut être observé au travers des dynamiques de conformité ou de défection des acteurs.

Afin de mieux appréhender l'idée de coopération et de décision collective, ainsi que les dynamiques de conformité ou de défection, approfondissons ce dilemme de l'intérêt commun (tel qu'expliqué par Stein (1982 : 305-308)) via l'analyse du dilemme du prisonnier. Problème bien connu de la théorie des jeux, le dilemme du prisonnier explique à l'origine le comportement de deux prisonniers complices qui ont le choix entre avouer leur méfait ou ne rien dire (Axelrod & Hamilton, 1981 :1391).

Evidemment chaque choix entraîne une perte et un gain relatif, à savoir une peine de prison plus ou moins longue. Cependant, le choix d'un prisonnier et le gain qui lui correspond sont conditionnés par le choix de l'autre prisonnier. De plus, ils ne peuvent se concerter. Ainsi, si l'un des complices avoue, deux situations en dérivent : si son collègue avoue également, ils écoperont tous les deux d'une peine normale ; en revanche, s'il ne dit rien, le premier complice sera libéré tandis que l'autre aura la peine maximale. Si aucun des deux ne parle, ils auront une peine réduite.

		Prisonnier B	
		Avouer (faire défection)	Ne rien dire (coopérer)
Prisonnier A	Avouer (faire défection)	(5 ans : 5 ans)	(0 an : 10 ans)
	Ne rien dire (coopérer)	(10 ans : 0 an)	(1 an : 1 an)

Nous pouvons observer que la stratégie dominante des deux prisonniers est de faire défection et donc d'avouer, ce qui conduira à une situation moins optimale que s'ils avaient tous les deux coopéré. Cependant, si les prisonniers sont amenés à se revoir et à faire face au même dilemme (dilemme itératif du prisonnier), ils peuvent se concerter et se mettre d'accord sur une stratégie, par exemple, celle du « *tit-for-tat* », « donnant-donnant » (Axelrod & Hamilton, 1981 : 1393). La stratégie du *tit-for-tat* consiste à coopérer si l'autre avait coopéré précédemment et à trahir si l'autre l'avait trahi précédemment. Bien sûr, la coopération est fragile, et à la moindre erreur, l'équilibre installé sera bouleversé, et la confiance, perdue.

Ce dilemme peut être appliqué aux États à la suite d'un accord dans un domaine particulier. Il ne sera alors plus question de peine de prison mais bien de maximisation des gains, optimisation des préférences et réduction des coûts. Ainsi, si les parties coopèrent, elles réduisent leur coût (économies d'échelle, etc.) et maximisent leurs gains. Si les parties font défection, il n'y a plus d'accord, et la situation revient à sa position initiale. Toutefois, si un État décide de faire défection de manière unilatérale, alors les coûts de la coopération seront supportés par les États qui continueront à

coopérer, et l'État ayant fait défection n'aura que les avantages. Cette situation est également connue sous le nom de théorie du passager clandestin.

Pour la suite de ce mémoire, nous retiendrons plusieurs éléments du dilemme du prisonnier. En premier lieu, l'idée de coopération pour atteindre une situation optimale est clé pour comprendre le comportement des États, qui sont pour les réalistes, égoïstes et intéressés. Ce comportement sera souvent vu sous la forme du *tit-for-tat*, ou donnant-donnant. Deuxièmement, il faut souligner l'importance de l'information disponible afin de prendre une décision. Dans notre cas, nous verrons que les principaux fournisseurs d'information aux États sont les organisations internationales et non-gouvernementales, en concertation avec les organisations nationales. Enfin, les intérêts, les bénéfices, ainsi que les avantages de la coopération ou de la défection (passager clandestin), se verront appliqués dans l'analyse de notre cas.

Il existe cependant des limites à ce que la délégation du pouvoir décisionnel (ou de la souveraineté occasionnellement), la prise de décision collective sous la forme d'une coopération et la modification des intérêts ou préférences peuvent accomplir pour harmoniser le comportement étatique vis-à-vis des régimes internationaux. Toujours selon Haggard et Simmons (1987 : 514), il se pourrait que l'ajustement entre les règles du régime international et le comportement des États ne soit pas possible. En effet, pour eux, il y a trois raisons : les normes du régime ne sont pas formulées de façon à être juridiquement contraignantes ; l'opportunisme des États ; et enfin la défection involontaire lorsque les États ne peuvent tenir leurs engagements du fait des contraintes nationales. Ainsi, puisque les normes ne sont pas contraignantes, il n'y a pas d'obligation à respecter, ce qui permet aux États d'agir selon leurs intérêts, d'être opportunistes dans leurs décisions.

De plus, le monde dans lequel nous vivons est façonné par des dynamiques à deux niveaux différents, étatique et international, qui se superposent et s'interpénètrent régulièrement. Putnam l'explique très bien avec sa métaphore du *Two-Level Game*. Le premier niveau, décrit par Putnam comme le niveau I (1988 : 436), est celui de la scène internationale, où la négociation entre les représentants de chaque État a lieu afin d'arriver à un accord sur un sujet. Ensuite, le deuxième niveau, désigné comme niveau II (1988 : 436), représente les discussions en interne qui portent sur la possibilité de ratification de cet arrangement. Dès lors, le point de contact entre ces deux niveaux

sera le négociateur, qui peut être le chef d'État ou de gouvernement. Ainsi au niveau national, les groupes politiques mettent la pression sur le gouvernement en vue d'avoir des politiques favorables pour poursuivre leurs intérêts. Le représentant du gouvernement essaye également de garder le pouvoir, et, pour ce faire, doit satisfaire certains intérêts des groupes politiques. Dès lors, au niveau international, le politicien représentant l'État cherche à satisfaire les demandes internes en faisant attention à minimiser les conséquences négatives des accords internationaux sur l'État, ce qui l'oblige parfois à ne pas respecter les engagements internationaux pris auparavant (Putnam, 1988 : 434).

Toutefois, avant d'entamer les négociations sur la scène internationale, il faut voir si la possibilité d'arriver à un arrangement existe, si des situations mutuellement bénéfiques existent pour les différentes parties à la négociation. Pour cela, il doit y avoir un chevauchement entre les ensembles de résultats possibles susceptibles d'être acceptés par les groupes d'intérêt nationaux au niveau II. C'est ce que Putnam appelle les « *win-sets* » (1988 : 437). Dès lors, il est plus facile d'arriver à un arrangement qui sera ratifié au niveau II si l'étendue de ces ensembles est grande, car il y a alors plus de probabilité de superposition entre les *win-sets*. D'autre part, l'étendue des *win-sets* respectifs au niveau II aura également un impact sur les gains communs résultant de la négociation (Putnam, 1988 : 440). Il est facile de s'imaginer que si les *win-sets* ne correspondent pas à des situations avantageuses pour l'État, celui-ci n'a aucun intérêt à accepter l'arrangement. Et donc, bien que négocié, l'accord ne sera pas ratifié au niveau national.

L'élément essentiel du *Two-Level Game* est donc la détermination des *win-sets*. En premier lieu, au niveau II, ils seront façonnés par certains facteurs du niveau national, c'est-à-dire par la distribution de pouvoir, les préférences et les coalitions présentes au moment de la négociation de l'accord (Putnam, 1988 : 442). Ainsi le coût qu'impliquerait le fait de ne pas arriver à un accord, et surtout son évaluation entre les membres du niveau II, a son importance sur les préférences de ces acteurs. Deuxièmement, le design des institutions politiques des États qui négocient entre également en ligne de compte pour la détermination des *win-sets* au niveau II (Putnam, 1988 : 448). Nous pouvons considérer que les procédures de vote (unanimité, majorité, etc.) ont un impact sur l'issue de la ratification de l'accord. C'est à ce niveau que l'autonomie étatique a un rôle à jouer. En effet, si le décideur politique qui négocie n'a

pas les mains liées par les contraintes des procédures de vote, l'étendue de son *win-set* sera plus large. Enfin, au niveau I, ce sont les stratégies du négociateur qui vont déterminer l'étendue des *win-sets* (Putnam, 1988 : 450). En effet, le négociateur peut utiliser sa position pour décider de réduire ou d'étendre le champ des ensembles de résultats possibles, en vue d'obtenir une position plus avantageuse pour son pays dans les négociations.

Jusqu'ici, nous avons parlé des *win-sets* des parties (dans ce cas, les États), mais les *win-sets* des négociateurs entrent également en jeu. Selon leurs préférences, les négociateurs peuvent modifier le cours des négociations en vue d'obtenir une situation qui serait bénéfique pour eux. Ainsi, ils peuvent utiliser la tactique des mains liées au niveau national afin de mettre en avant une des situations de leur panel de préférences au niveau international. De la même manière, les négociateurs peuvent utiliser les options présentées à la table des négociations pour faire pression sur les politiciens de leur État, et ainsi mettre en œuvre des politiques qu'ils n'auraient pu mettre en place seuls. Cette idée de préférences ou d'objectifs distincts entre un État et son négociateur se retrouve dans la théorie de l'agence, que nous observerons en abordant le sujet des liens entre organisations internationales et régimes internationaux.

En ce qui concerne le cas des MENA, nous verrons que les liens entre la scène nationale et internationale sont souvent compliqués. En effet, la thématique des réfugiés est un sujet qui est principalement traité à un niveau national, au regard de la souveraineté d'un État sur la population. Toutefois, le niveau international (au travers des organisations internationales) essaie d'influencer et harmoniser le comportement étatique pour offrir une meilleure réponse au problème commun. C'est ici que nous voyons l'importance des négociateurs et de leurs tactiques sur les deux niveaux, comme le *blame-shaming* ou le *blame-shifting*, ainsi que les recommandations internationales (voire des sanctions) entre autres. De la même façon, l'information qui circule entre les deux niveaux au sujet des MENA est essentielle pour répondre au mieux à la situation.

Finalement, nous pouvons voir que dans le système international du XXI^{ème} siècle, les régimes grandissent en parallèle à l'augmentation de l'interdépendance entre les États, et que celle-ci entraîne un accroissement des relations des États, entre eux, mais également de façon intraétatique. Puisque les thématiques des réfugiés et des enfants

sont des domaines qui présupposent plus d'interdépendance (ou nous pourrions dire de coopération) entre les différentes entités étatiques en vue de solutionner un problème commun, nous allons nous concentrer sur la façon dont les intérêts et les préférences influencent leur prise de décision, et cela à la table des négociations des organisations internationales.

2.2. Organisations internationales et régimes internationaux

Nous avons vu que les régimes internationaux naissent autour des préoccupations des États sur certains sujets. Afin de mettre en commun leurs idées, valeurs et principes, les États ont besoin d'un endroit où exprimer leurs préférences dans ces domaines. C'est ainsi que les organisations internationales ont commencé à fleurir avec la montée de la mondialisation et sont devenues les bureaucraties de ces régimes. Les organisations internationales (OI) sont des « associations d'États, établies par un accord entre leurs membres et dotées d'un appareil permanent d'organes chargés de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêts communs par une coopération entre les États » (Abi-Saab cité dans Gerbet, 2012 : 255). Souvent, cet accord comporte aussi des principes que l'organisation doit suivre et promouvoir dans la communauté internationale. Les États confient également aux OI des mandats ou missions à caractère normatif, qui débouchent sur un développement du système de régulation intergouvernemental (Senarclens, 2001 : 561).

Dès lors, nous pouvons les assimiler à des forums où les États mettent en commun leurs objectifs en vue de les résoudre de manière conjointe et ainsi faire des économies d'échelle et satisfaire leurs intérêts. Par ailleurs, les organisations internationales peuvent être différenciées des régimes internationaux, car bien qu'elles comportent plusieurs éléments de la définition de Krasner, elles s'occupent aussi de leur régulation au travers de leur situation de bureaucraties. Ainsi, les OI peuvent réguler plusieurs régimes qui comportent des principes et normes analogues à la fois. Un des exemples de ce type d'organisation est l'Organisation des Nations Unies qui travaille sur plusieurs projets différents par l'intermédiaire de ses nombreuses agences. En outre, un régime international peut être régulé par plusieurs OI en fonction de la thématique suivie (ex : l'économie qui est régulée par plusieurs OI suivant les différents volets).

Avec la mondialisation, les OI ont joué un rôle prépondérant, exerçant une influence sur les rapports étatiques et les échanges internationaux (Senarclens, 2001 : 559). Ainsi que le remarque Pierre de Senarclens, les OI sont instrumentalisées par les États, utilisées pour la négociation et la coopération multilatérale (2001 : 562). Cependant, malgré cette instrumentalisation, les OI ont une certaine marge de manœuvre dans l'exercice de leurs fonctions, ce qui leur confère un degré d'autonomie vis-à-vis des États qui les contrôlent. Elles peuvent aussi utiliser ces principes, valeurs et buts politiques qui les constituent, afin de se constituer une légitimité sur la scène internationale et ainsi avoir du poids face aux États.

Si nous suivons ce raisonnement, nous pouvons nous demander comment les OI se comportent de façon autonome en s'affranchissant de l'autorité que représentent les États qui les ont créées. Pour ce faire, nous allons nous inspirer de la théorie de l'agence, qui se caractérise par l'analyse du problème du principal et de l'agent. La relation d'agence est définie par Jensen et Meckling (1976 : 308) comme un « contrat par lequel une entité (le principal) engage une autre entité (l'agent), pour réaliser une tâche à sa place, ce qui implique une délégation du pouvoir de décision envers l'agent »⁶. Si nous considérons l'agent comme une entité qui veut maximiser ses intérêts, nous pouvons soupçonner que son action ne sera pas toujours en ligne avec les intérêts du principal. Cette relation de principal-agent comporte donc le risque qu'il y ait une asymétrie de l'information entre eux puisque le principal est imparfaitement informé de l'action ou de la nature des intentions de l'agent. Dès lors, cette asymétrie entraîne plusieurs conséquences considérées comme problématiques, dont l'aléa moral ou l'antisélection.

Dans le cas de l'aléa moral, ou « *moral hazard* » en anglais, l'agent a la possibilité d'utiliser à son avantage une information privée que le principal ne connaît pas. Ainsi que Stiglitz l'exemplifie avec les systèmes d'assurances et de crédit (1989 : 243), le fait que l'agent puisse effectuer des actions qui échappent au contrôle du principal et qui ont une incidence sur le résultat du contrat, introduit la dimension de l'aléa moral, puisque l'agent essaye de maximiser son intérêt personnel sans prendre en compte les conséquences sur l'intérêt général. Dans l'autre cas, celui de l'antisélection, l'asymétrie de l'information entre le principal et son agent va également conduire

⁶ Traduction de l'auteur.

l'agent à utiliser l'information dont il dispose à son avantage, mais en se basant sur les caractéristiques de l'individu. Par exemple, le fait d'être un mauvais conducteur sera caché à la compagnie d'assurances, afin de profiter des avantages de l'assurance sans en payer le prix, comme un passager clandestin.

Il est aussi important de souligner que le fait de déléguer et de donner une marge de manœuvre (avec un pouvoir de décision) à un tiers entraîne aussi des coûts. Jensen et Meckling (1976 : 308) les définissent en trois catégories : les coûts du principal, liés à la surveillance de l'agent, les coûts de l'agent vis-à-vis de ses obligations et les pertes résiduelles. Dès lors, si nous reprenons l'idée que les États veulent maximiser leurs intérêts, nous nous retrouvons avec deux situations : d'une part, la délégation de certaines missions à un tiers leur est bénéfique s'ils ne veulent ou ne peuvent s'en charger eux-mêmes ; et de l'autre, les États vont tout faire pour réduire les coûts de cette délégation. Par conséquent, la coopération entre États en vue de déléguer ensemble des missions aux OI leur permet de bénéficier d'économies d'échelle et de voir les OI s'occuper des missions déléguées.

Dès lors, nous pouvons mieux appréhender le fonctionnement des OI vis-à-vis des États au travers de la problématique du principal et de l'agent. Barnett et Finnemore, tout d'abord, nous expliquent le comportement des OI en tant que bureaucraties au travers de quatre aspects : l'autonomie, le pouvoir, le dysfonctionnement et le changement (2004 : 3). De ce point de vue, les États (principaux) créent des OI (agents) avec des missions et buts précis dans l'idée de réaliser leurs préférences. Afin de mener à bien ces missions, les États leur laissent une marge de manœuvre et un pouvoir de décision avec lesquels les OI peuvent agir plus librement. Il se peut toutefois, que les groupes de préférences des agents (OI) et des principaux (États) ne soient pas les mêmes, ce qui conduit les agents à modifier leur comportement pour maximiser leurs intérêts. Dès lors, l'autonomie et le pouvoir qui leur sont fournis par les États leur permettent d'acquérir des informations dont les États ne peuvent disposer. Les OI peuvent ainsi utiliser l'asymétrie d'information dont elles disposent en qualité d'experts pour faire pression sur les principaux et les conduire dans l'une ou l'autre direction souhaitée.

Pour le sujet de ce mémoire, il est important de voir les OI comme des acteurs qui vont modifier les comportements étatiques avec les éléments qui leur ont été donnés. Ainsi,

les OI telles que l'UNHCR et l'OIM vont utiliser le pouvoir relatif et les informations dont elles disposent pour arriver à mettre en œuvre le mandat qui leur a été attribué par les États. Toutefois, au vu du problème du principal et de l'agent, nous pouvons comprendre que les OI iront parfois au-delà de ce mandat pour atteindre les buts qu'elles se sont fixés.

En conclusion, les OI sont devenues les forums par lesquelles les États coopèrent, définissent et régulent les régimes internationaux, et réalisent des économies pour leur propre intérêt. Ces OI peuvent cependant parfois altérer le rapport de force et promouvoir le changement en utilisant la marge de manœuvre ou autonomie qui leur est fournie pour accroître leur pouvoir sur les États et leur population. De plus, là où il y a un dysfonctionnement, les OI feront jouer la carte de l'expertise pour mettre de l'ordre, tout en profitant pour vérifier si le nouveau fonctionnement correspond à la ligne de conduite prescrite. De la même façon, les OI vont essayer de réguler les régimes internationaux qui leur sont confiés en mettant en avant le côté impartial de l'organisation en comparaison avec les États qui promeuvent ces régimes à des fins précises et parfois étroitement nationales.

2.3. Les régimes autour des MENA

Dans cette section, nous développerons les différents régimes qui gravitent autour de la thématique des MENA. Les mineurs étrangers non accompagnés en Belgique, en particulier, et les réfugiés, en général, appartiennent à plusieurs catégories de régimes. En effet, le régime international des réfugiés n'est pas le seul régime qui concerne les réfugiés. Le régime des réfugiés fait partie d'un système plus complexe, où plusieurs régimes différents se superposent (Betts & Milner, 2019 : 5). En effet, celui-ci peut se superposer au régime des droits humains en ce qui concerne une protection supplémentaire, mais aussi au régime des voyages (dont fait partie l'OIM) pour ce qui est de l'accès à l'asile spontané du fait de l'arrivée dans un certain pays. En plus de ceux-là, le régime humanitaire ainsi que le régime sécuritaire s'intersectent avec le régime des réfugiés pour ce qui est des personnes déplacées à l'intérieur d'un pays ou les solutions durables respectivement. Pour les besoins de cette recherche, nous restreindrons notre analyse aux régimes des réfugiés et des droits de l'enfant, qui

traitent tout deux d'individus vulnérables et en quête de droits. Chaque régime sera présenté séparément avant de se rejoindre pour présenter les MENA.

2.3.1. Régime international des réfugiés

Le régime international des réfugiés prend forme de façon concrète sous le mandat de la Société des Nations (SDN) après la Première Guerre Mondiale, avec la création du Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR). Celui-ci voit le jour sous la direction de Fridthof Nansen mais manque encore d'universalité, les deux grands pays que sont les États-Unis et l'URSS à l'époque ne faisant pas partie de la SDN (Barnett, 2002 : 242), ainsi que tant d'autres pays qui ne bénéficient pas de la reconnaissance internationale, comme les pays colonisés, ou encore les pays trop lointains. Ce n'est qu'après la fin de la Seconde Guerre Mondiale, lorsque la communauté internationale s'aperçoit que le problème des réfugiés n'est pas temporaire, qu'une nouvelle agence est créée en janvier 1951 : le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR). Son rôle est alors de fournir une protection internationale aux réfugiés et de trouver une solution durable au problème. De plus, le régime international des réfugiés se voit complété par la Convention relative au statut des réfugiés signée en juillet 1951, qui fournit la première définition universelle de « réfugié » dans son premier article :

Le terme "réfugié" s'appliquera à toute personne qui, par suite d'événements survenus avant le 1er janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. (Article premier de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés)⁷.

⁷ La dimension temporelle de l'article sera abrogée dans le Protocole relatif au statut des réfugiés de 1967.

Comme nous l'avons défini précédemment, l'évolution d'un régime international se produit sur une période de temps particulière pour chaque régime. Ici, le régime international des réfugiés peut se décliner en trois phases. La première phase est celle de la reconnaissance collective des réfugiés, qui se situe entre la création du HCR et la fin de la Seconde Guerre Mondiale. Dans cette phase, la problématique des réfugiés en tant que personnes ayant besoin de protection subsidiaire dû à leur situation précaire va être acceptée par les États qui vont prendre en compte leur situation dans la demande d'asile. La deuxième est une phase de transition juste après 1945. Enfin, la troisième est une phase de détermination individuelle et d'émergence d'autres formes de protection, inaugurée par la création du UNHCR et l'entrée en vigueur de la Convention de 1951.

L'UNHCR est une agence indépendante de l'ONU qui veille à l'application de la Convention et qui a pour but de protéger les réfugiés et de trouver une solution durable à leurs problèmes. L'UNHCR n'est pas une organisation indépendante et est dès lors soumis à la volonté des États-membres de l'ONU par l'intermédiaire de l'Assemblée Générale. Dans les termes de la Convention, le rôle de surveillance de l'UNHCR est conditionné aux obligations de coopération et de rapport des États, et afin de pouvoir coordonner efficacement les mesures prises pour solutionner la problématique des réfugiés, l'UNHCR ne peut que s'appuyer sur la coopération des États.

Toutefois, la gouvernance du régime des réfugiés subit plusieurs contraintes (Betts & Milner, 2019 : 4). En premier lieu, les États gardent le pouvoir de décision en ce qui concerne la qualité et de la quantité d'asile qu'ils fournissent aux réfugiés sur leur territoire. Cela touche directement la souveraineté nationale de chaque pays. Ensuite, le sort des réfugiés est également décidé au sein d'autres domaines (régis par les autres régimes tel que le régime sécuritaire ou humanitaire) qui ne tombent pas sous la responsabilité du régime des réfugiés. Enfin, le régime ne contient pas d'obligations contraignantes pour les États en ce qui concerne la coopération (en termes de partage de responsabilité – « *burden sharing* ») pour faire en sorte que le régime fonctionne.

En effet, nous savons que les États ont une responsabilité en termes de droits humains envers leurs propres citoyens. Lorsqu'ils échouent, les autres États et la communauté internationale sont sensés prendre part à leur défense et substituer leur protection à celle du pays en manquement, et donc partager la responsabilité de cette population.

Selon Alexander Betts (2015 : 364), il existe plusieurs raisons de protéger les réfugiés, que ce soit une obligation morale et humanitaire, les valeurs reliées à l'identité propre de chaque État, ou encore les intérêts étatiques.

En ce qui concerne ceux-ci, nous pouvons mentionner la stabilité. En effet, la stabilité au niveau mondial est dans l'intérêt de tous les États, afin de pouvoir assurer à leur citoyens protection et paix. Lorsqu'un État manque au devoir de protéger sa population, il est fondamental que la population de réfugiés qui quitte le pays ait un endroit où aller, afin de ne pas introduire d'instabilité dans les pays alentours ainsi que dans le système mondial. Dès lors, les bénéfices liés à la protection des réfugiés comprennent la sécurité de réintégrer les personnes dans un système étatique, ainsi que la garantie que ces personnes voient leurs besoins vitaux satisfaits dans le respect de leurs droits humains.

Cependant, tout ceci semble juste et raisonnable jusqu'au moment où un État doit effectivement prendre en charge une population de réfugiés. Leur garantir une protection internationale est souvent vu comme quelque chose qui a un coût économique, social et politique, et qui va donc à l'encontre des intérêts de l'État qui accueille les réfugiés. En ce sens, la population réfugiée constituerait un poids mort pour le système social étatique, aurait du mal à s'intégrer parmi la population résidente de longue date, et porterait un coup aux politiques qui ont approuvé cette décision si la population est contre les réfugiés à cause de préjugés véhiculés. Il est alors plus simple de ne pas partager le poids des responsabilités et d'esquiver le *burden-sharing* en évitant autant que possible d'accueillir des réfugiés sans enfreindre les engagements pris, de manière à sauver la face sur le plan international. L'intérêt étatique dans ce cas-ci est de faire porter le fardeau aux autres, tout en bénéficiant d'une réputation honorable sans réaliser ses engagements (théorie du passager clandestin).

Pour conclure, nous pouvons souligner l'importance des intérêts étatiques (stabilité, coûts, paix, entre autres), le poids des responsabilités, et le rôle que la coopération interétatique doit jouer. Nous pouvons aussi dire que le régime international des réfugiés ne se limite pas à ce que l'UNHCR met en place, définit ou règlemente. L'ensemble que forment les idées, les principes, les institutions, la réalité, les intérêts de chacun, les enjeux, est ce qui constitue le régime international des réfugiés, et il faut

encore arriver à tout harmoniser pour arriver à une solution ou du moins à une amélioration de la situation.

2.3.2. Régime international des droits de l'enfant

Dans le cadre de notre recherche, le régime international des réfugiés se superpose également au régime international des droits de l'enfant. Celui-ci se voit institutionnalisé lors de l'adoption de la Déclaration de Genève par la SDN en 1924, dont l'adhésion des États-nations massive illustre l'existence de certains éléments du régime préexistants (Moody, 2016 : 295). La Déclaration ne comporte alors qu'un petit préambule et cinq articles, où l'enfant est considéré comme un objet de droit. Après de nombreuses évolutions, la Déclaration de Genève se transformera en Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), adoptée par l'ONU en 1989, signée et ratifiée par tous ses États-membres (à l'exception des États-Unis qui ne l'ont pas ratifié). La CIDE consacre l'enfant, défini comme « *tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable.* » (article premier de la CIDE), comme sujet de droit, titulaire de droits et d'obligations, et non plus objet de droit, comme le sont les choses, qui ne possèdent pas de personnalité juridique.

En ce qui concerne les droits attribués aux enfants, le Comité des droits de l'enfant distingue quatre principes de base : la non-discrimination (article 2), l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3), le droit à la survie et au développement (article 6), et le droit à l'opinion (article 12). Les droits attribués à l'enfant par la Convention peuvent être regroupés sous les trois « P » : protection, provision et participation (Verhellen, 2015 : 49). Le concept d'intérêt supérieur de l'enfant (article 3), est une notion qui n'est pas définie, ce qui conduit à des controverses au niveau de son interprétation. Généralement, elle est entendue comme la prise en compte de la personne et du point de vue de l'enfant dans les décisions qui le concernent.

Outre tout ceci, l'enfant est considéré comme une personne vulnérable, puisqu'il dépend des adultes. Dès lors, lorsqu'il se retrouve en situation de migration, souvent en l'absence de parents ou de tuteurs légaux qui l'accompagnent, cette vulnérabilité est accentuée. Il est alors de l'obligation des États de les prendre en charge en tenant

compte de l'intérêt supérieur de l'enfant. Cependant, tout comme pour le régime des réfugiés, les actions des États sont influencées par leurs intérêts, et, bien que la vulnérabilité des enfants soit communément acceptée, dans certains pays leur traitement est encore similaire à celui des adultes, ou encore, comparable au statut des objets du quotidien. Ceci constitue une excuse pour les États qui voudraient se décharger de cette responsabilité. Dès lors, en les considérant comme des adultes, toute une partie de l'obligation de protection vis-à-vis de leur vulnérabilité est dissoute. Pour illustrer notre propos, nous pouvons prendre comme exemple l'utilisation de tests osseux pour déterminer l'âge des mineurs, qui ne sont pas toujours fiables et qui conduisent à la catégorisation d'enfants mineurs comme 'adultes' (Fournier, 2017).

Bien que tout régime n'ait pas nécessairement d'institution liée à sa régulation, le régime des droits de l'enfant en compte une. L'organisme indépendant qui contrôle l'application de la Convention est le Comité des droits de l'enfant (*Committee on the rights of the Child* – CRC), une des sept organisations traitant des droits de l'homme liée à l'ONU. Le CRC examine les rapports réguliers des gouvernements qui ont ratifié la CIDE et notifie les préoccupations ou émet des recommandations sur la situation des enfants dans chaque pays. Malheureusement, le CRC ne peut pas formuler de sanctions vis-à-vis des États qui ne se conformeraient pas à la CIDE. Il ne peut qu'émettre des recommandations et souligner une situation.

En définitive, le régime des droits de l'enfant compte aussi avec des principes et des idéaux, ainsi qu'un texte et une organisation pour superviser son application. Néanmoins, tout comme le régime des réfugiés, celui des droits de l'enfant est souvent subordonné à la réalisation des intérêts étatiques. Il s'agit donc de voir dans quelle mesure le CRC émet des recommandations qui trouvent un écho dans les politiques nationales.

2.3.3. Les MENA à l'intersection

Dans les deux sections précédentes, nous avons considéré les régimes des réfugiés et des droits de l'enfant séparément. Cependant, en ce qui concerne les MENA, les deux régimes se superposent. En effet, un mineur étranger non-accompagné possède des droits relatifs à son séjour ou à son statut en territoire étranger

qui lui sont dévolus par le droit des réfugiés, mais possède également en plus de cela, des droits inhérents à son statut de mineur, d'enfant de moins de 18 ans, qui lui sont conférés par la Convention internationale des droits de l'enfant de 1989. Nous nous retrouvons donc à l'intersection de ces deux régimes, avec des dispositions qui vont parfois dans des sens opposés. De plus, en raison de sa qualité d'enfant et de la vulnérabilité qui s'y rattache, le MENA nécessite une plus grande protection.

Pourtant, il n'existe aucune définition des MENA, ou autre appellation (par exemple : mineurs isolés étrangers), qui soit universellement admise. La Convention de Genève de 1951 ne fournit aucune précision sur les droits des enfants étrangers en tant que réfugiés, ni sur les MENA. En ce qui concerne la CIDE, il n'y a pas de définition non plus, mais nous y retrouvons l'article 22, qui accorde une protection spéciale à l'enfant réfugié ou qui cherche à obtenir le statut de réfugié, comme suit :

« 1. Les États parties prennent les mesures appropriées pour qu'un enfant qui cherche à obtenir le statut de réfugié ou qui est considéré comme réfugié en vertu des règles et procédures du droit international ou national applicable, qu'il soit seul ou accompagné de ses père et mère ou de toute autre personne, bénéficie de la protection et de l'assistance humanitaire voulues pour lui permettre de jouir des droits que lui reconnaissent la présente Convention et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ou de caractère humanitaire auxquels lesdits États sont parties.

2. A cette fin, les États parties collaborent, selon qu'ils le jugent nécessaire, à tous les efforts faits par l'Organisation des Nations unies et les autres organisations intergouvernementales ou non gouvernementales compétentes collaborant avec l'Organisation des Nations unies pour protéger et aider les enfants qui se trouvent en pareille situation et pour rechercher les père et mère ou autres membres de la famille de tout enfant réfugié en vue d'obtenir les renseignements nécessaires pour le réunir à sa famille. Lorsque ni le père, ni la mère, ni aucun autre membre de la famille ne peut être retrouvé, l'enfant se voit accordé, selon les principes énoncés dans la présente Convention, la même protection que tout autre enfant définitivement ou temporairement privé de son milieu familial pour quelque raison que ce soit. »

(Article 22 de la CIDE).

À un niveau régional, nous pouvons nous inspirer de la définition que donne l'Union européenne au travers de la Résolution du Conseil du 26 juin 1997 concernant les mineurs non accompagnés ressortissants de pays tiers. L'UE définit ainsi les mineurs

non accompagnés comme « *les ressortissants de pays tiers âgés de moins de dix-huit ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume, et tant qu'ils ne sont pas effectivement pris en charge par une telle personne.* » (Article 1 de la Résolution du Conseil du 26 juin 1997). Cette définition au niveau européen implique que la notion de mineur étranger non-accompagné sera plus ou moins similaire dans les États membres de l'UE. Il est à noter que la Cour européenne des droits de l'homme a également souligné la vulnérabilité extrême des MENA du fait de leur minorité et isolement, au travers de l'affaire *Rahimi c. Grèce*⁸.

Bien que les textes internationaux nous suggèrent des principes tels que la nécessité de traiter les MENA comme des enfants avant d'être des migrants, les dispositions des pays ne constituent pas un cadre harmonisé (Meyer-Heine, 2018 : 2). Dès lors, si nous reprenons la définition de Krasner d'un régime international, nous ne pouvons pas parler à proprement dire d'un « régime international des MENA », puisqu'il n'y a pas vraiment de normes, règles et procédures de décision qui convergent dans ce domaine. En effet, ceux-ci convergent en ce qui concerne les réfugiés et les droits de l'enfant, mais la catégorie des MENA est liée à la subjectivité nationale, et les droits qui leur sont attribués restent soumis au bon vouloir des États.

Toutefois, si l'État applique la CIDE comme il se doit, il se voit dans l'obligation de respecter les droits de l'enfant envers les MENA, et doit alors leur garantir les mêmes droits que les enfants nationaux. Dans cette ligne de conduite, le concept d'intérêt supérieur de l'enfant (article 3 CIDE) et l'idée de la vulnérabilité de l'enfant seront centraux dans la définition de ses droits en tant que MENA. En Europe, l'État doit garantir au mineur un représentant légal du fait de sa vulnérabilité, pour l'accompagner dans les démarches et garantir son intérêt supérieur (Meyer-Heine, 2018). Nous pouvons ainsi penser que le régime des droits de l'enfant primera plus souvent sur le régime des réfugiés que l'inverse, ce dernier ne prévoyant pas de dispositions pour le cas des MENA. Dans le chapitre suivant, nous verrons comment l'État belge a mis en place un système de protection supplémentaire pour les MENA.

⁸ CEDH, 5 avril 2011, *Rahimi contre Grèce*, requête 8687/08. Le ressortissant afghan Eivas Rahimi quitta son pays à la suite du décès de ses parents et arriva sur le territoire grec où il y fut arrêté en juillet 2007 et placé dans un centre de rétention, dans l'attente de la décision d'expulsion à son encontre. Rahimi se plaint de l'absence d'encadrement adapté à son âge mineur (emprisonnement avec des adultes, traitement inhumain et dégradant, pas de traducteur, etc.).

2. Contexte des Mineurs Etrangers Non Accompagnés en Belgique

Afin d'avoir une vue d'ensemble de la situation vécue par les MENA en Belgique ainsi que de la mesure dans laquelle les engagements internationaux sont respectés, nous allons décrire le contexte dans lequel vivent les MENA. Tout d'abord, le MENA sera défini dans le cadre belge, avant de décrire la procédure belge et les institutions nationales qui y interviennent en termes de demandes d'asile. Ensuite, il convient de faire remarquer l'état des engagements pris par la Belgique au niveau international afin de mesurer l'impact des pressions subies en accord avec le *Two-Level Game* de Putnam. De cette façon, nous pourrions voir le degré d'adhésion de la Belgique aux normes et principes contenus dans les régimes des réfugiés et des droits de l'enfant ainsi que les moments où se présentent des contradictions entre le niveau national et international. De plus, l'action de contrôle menée par les organisations internationales sera plus visible au travers des rapports étudiés.

Dans le contexte des migrations internationales, nous pensons souvent à la migration clandestine d'adultes, et pourtant, des familles et parfois des enfants seuls prennent également le chemin de l'exil. Selon Eurostat (2020), le nombre de demandeurs d'asile considérés comme des mineurs non-accompagnés en Belgique s'élevait pour toute l'année 2020 à 1210 enfants (dont la plupart sont des garçons), un peu moins de la moitié de ceux qui demandaient l'asile au plus fort de la crise migratoire en 2015. Et pourtant, cela ne tient pas compte de tous les enfants non-accompagnés qui sont arrivés sur le territoire belge. En effet, les enfants qui ne font pas de demande d'asile, qui préfèrent considérer la Belgique comme un point de transit ou encore ceux qui ne veulent pas apparaître dans les fichiers et qui préfèrent l'errance, ne se retrouvent pas dans ces statistiques.

Bien que les enfants mineurs non accompagnés soient de plus en plus nombreux à arriver sur le territoire belge depuis les années 1990, ce n'est pas avant 2002 et

beaucoup d'affaires, comme celle de Yaguine et Fodé⁹, mais surtout celle de Tabitha¹⁰ (Amnesty International, 2016) qu'une loi est votée en urgence pour régulariser quoi ? et enfin adopter un régime spécifique pour les mineurs étrangers non-accompagnés. La Loi-programme du 24 décembre 2002 (entrée en vigueur le 1^{er} mai 2004) définit enfin le statut du MENA en Belgique et prévoit un organisme d'assistance et de prise en charge, le Service des Tutelles. Selon l'État belge, et plus précisément l'article 5 de la Loi-programme du 24 décembre 2002, les MENA sont donc définis comme :

« *Toute personne :*

- *de moins de dix-huit ans,*
- *non accompagnée par une personne exerçant l'autorité parentale ou la tutelle, ressortissante d'un pays non membre de l'Espace économique européen,*
- *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. »*

En 2014, cette définition se verra élargie aux ressortissants de l'Espace Economique Européen et de la Suisse également :

« *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;*

⁹ Yaguine Koïta et Fodé Tounkara étaient deux mineurs guinéens retrouvés morts dans le train d'atterrissage d'un avion à Bruxelles en 1999. Ils avaient en leur possession des documents qui leur permettraient de faire une demande d'asile ainsi qu'une lettre.

¹⁰ Tabitha était une enfant de 5 ans originaire du Congo, arrivée en Belgique clandestinement, ayant pour but de rejoindre sa maman au Canada. La Belgique l'a renvoyée en octobre 2002 à Kinshasa, alors que personne ne pouvait l'accueillir.

- *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;*
- *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. »*

Outre la loi sur la tutelle spécifique pour les MENA, l'État belge a adopté la Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers. Cette loi dite « accueil » assure un accueil immédiat pour les MENA (articles 37 à 42), quels que soient leur statut et la procédure entamée.

Dans la section suivante, nous décrivons la procédure que suit un MENA lors de son arrivée sur le territoire belge. Nous parlerons des différentes phases de l'accueil dans les centres d'hébergement dès qu'un mineur est signalé, de son droit de tutelle, mais aussi des différentes demandes de séjour possible, en particulier de la procédure spécifique aux MENA, qui déterminera pour le MENA une solution durable, en accord avec l'intérêt supérieur de l'enfant et sa vulnérabilité ainsi que ses droits fondamentaux (Hubert, 2020).

3.1. La Procédure belge

La description de la procédure belge en ce qui concerne les MENA sera réalisée à l'aide des informations reprises sur les sites des différents organes nationaux qui prennent en charge cette catégorie de personnes demandeuses d'asile : le Service des Tutelles, l'Office des étrangers (OE), le Commissariat Général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA), entre autres. Le parcours de l'enfant commencera par son signalement. Souvent, c'est lors de son signalement que le jeune présente sa demande

de protection internationale, auprès des autorités du contrôle des frontières, de la police ou encore de l'OE. Ensuite, l'accueil est généralement organisé en trois phases.

Dans un premier temps, et dès son signalement, le jeune est accueilli dans un Centre d'Observation et d'Orientation (COO), dont l'autorité compétente responsable de la prise en charge est Fedasil. Ce premier accueil (phase d'observation et d'orientation) permet de déterminer si le jeune est bien un MENA, et de déceler d'éventuelles vulnérabilités afin de mieux l'orienter dans les structures d'accueil. Pendant ce temps, le Service des Tutelles procède à l'identification. Il vérifie les documents et renseignements fournis par le jeune afin de confirmer la minorité de celui-ci. Lorsqu'un doute est émis sur la minorité du jeune, celui-ci subit alors un triple test osseux (test osseux du poignet, radiographie de la clavicule, et test de la dentition)¹¹ qui déterminera sa minorité ou majorité. Si sa qualité de MENA est avérée, le Service des Tutelles lui désignera le plus rapidement possible un tuteur.

La deuxième phase est celle de la stabilisation ou transition, où le jeune est aiguillé vers une structure d'accueil collective (un centre fédéral ou un centre des Communautés et partenaires). En compagnie d'autres jeunes, il est accompagné dans son parcours et préparé à plus d'autonomie. C'est au long de cette phase que le MENA va établir une « solution durable » pour le long terme. Si la demande de protection internationale a été acceptée, les MENA de plus de 16 ans et suffisamment autonomes peuvent être orientés vers la troisième phase, celle de l'autonomie accompagnée. Le MENA se retrouvera alors dans une initiative locale d'accueil (ILA) d'un CPAS, où il bénéficiera de plus de liberté et d'autonomie en plus d'un accompagnement.

En ce qui concerne les procédures en termes de séjour qui existent pour les MENA, plusieurs possibilités s'offrent à eux, et qui varient en fonction de la raison de l'entrée en Belgique. Les démarches à suivre seront prises en charge par le tuteur, et l'avocat choisi par ce dernier, et qui, ensemble, choisiront la procédure la plus adéquate pour le mineur.

Tout d'abord, le MENA peut introduire une demande d'asile auprès de l'OE, afin d'être reconnu comme réfugié ou bénéficiaire de la protection subsidiaire. Cette demande d'asile ne diffère pas de celle des adultes, et la procédure à suivre sera

¹¹ Pour approfondir ce sujet, voir le rapport de Katja Fournier pour la Plateforme Mineurs-en-exil (2017), « *L'estimation de l'âge des MENA en question : problématique, analyse et recommandations* ».

similaire à celle prévue pour les adultes demandeurs d'asile, à l'exception d'aménagements prévus en faveur du mineur. Après l'introduction de la demande, et le récit de son histoire à l'OE, la demande du mineur sera examinée de manière approfondie par le CGRA qui convoque le MENA à une audition afin d'expliquer les raisons de son départ et de son manque de sécurité dans son pays d'origine. A la suite de la décision du CGRA et si celle-ci s'avère négative, le MENA peut introduire un recours auprès du Conseil du contentieux des étrangers (CCE). Si celui-ci est également rejeté, le MENA peut entamer d'autres démarches pour régulariser sa situation, comme la « procédure MENA ». Il faut noter que celle-ci peut être introduite en même temps que la demande d'asile, si ce n'est qu'elle sera mise en attente de la décision de la demande d'asile. Si la réponse s'avère positive, le MENA disposant du statut de réfugié ou bénéficiaire de la protection internationale peut entamer les démarches pour procéder à un regroupement familial en Belgique.

Dans le cas de la demande d'autorisation de séjour spécifique aux MENA, la « procédure MENA » va essayer de déterminer pour le MENA une solution durable, en veillant à tenir en compte l'intérêt supérieur de l'enfant et le respect de ses droits fondamentaux. Cette solution durable peut se décliner en trois parties : soit le regroupement familial avec ses parents dans le pays où ils se trouvent, soit le retour dans le pays d'origine ou dans celui où il est autorisé ou admis de séjour, soit l'autorisation de séjour en Belgique à durée illimitée. L'organisme responsable de l'analyse de cette demande au sein de l'OE est le Bureau « Mineurs et Victimes de la Traite des Êtres Humains » (Bureau MINTEH).

En fonction de sa situation, le MENA peut également faire une demande d'autorisation de séjour pour raisons humanitaires ou médicales, ou en tant que victime de la traite des êtres humains. Dans le cadre de ce mémoire, nous nous concentrerons plutôt sur les deux premiers types de demandes, plus fréquentes. Nous devons également souligner que pendant tout le long des procédures le rôle du tuteur est important, non seulement parce qu'il fait le lien avec le mineur mais également parce que c'est le tuteur qui s'occupe de l'introduction des demandes pour les différentes procédures. En outre, à tout moment, le MENA peut demander un retour volontaire dans son pays, à condition de disposer de garanties pour l'OE, comme le fait qu'il n'y ait pas de risque de traite des êtres humains, et notamment que la situation familiale permette d'accueillir le MENA dans des conditions adéquates.

Toute la procédure est prévue pour les MENA, c'est-à-dire, des enfants de moins de 18 ans. Une fois arrivés à l'âge de 18 ans, l'accueil prévu pour eux s'arrête, ainsi que la présence du tuteur à leurs côtés. Ils sont considérés comme des adultes, et s'ils n'ont pas de titre de séjour valable, ils sont dans l'illégalité et peuvent donc recevoir l'ordre de quitter le territoire, ou faire l'objet d'un retour forcé. En ce qui concerne les MENA qui n'ont pas encore reçu la décision de leur demande d'asile à l'âge de 18 ans, ils seront transférés dans un centre pour adultes et traités comme tels.

3.2. État de la situation vis-à-vis des différentes conventions

Dans cette partie du mémoire, nous ferons un état des lieux de la situation belge par rapport aux différentes conventions et droits auxquels la Belgique s'est engagée à faire respecter. Nous nous concentrerons surtout sur celles qui font mention des réfugiés et des enfants en situation de migration, notamment la CIDE, le PIDESC (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), ainsi que le PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques). L'état des lieux se s'attachera aux principes généraux ainsi qu'aux dispositions spécifiques aux MENA. Pour ce faire, les sources principales d'information seront les rapports émis par la Belgique à l'égard des institutions concernées, ainsi que leurs réponses et observations finales.

En tout premier lieu, nous allons parler de la Convention internationale des droits de l'enfant que la Belgique a signé en 1991. Il faut savoir que la Belgique a émis des réserves concernant l'article 2 de la CIDE, qui acte le principe de non-discrimination. La déclaration interprétative est formulée comme suit : « *Concernant le paragraphe 1er de l'article 2, le Gouvernement belge interprète la non-discrimination fondée sur l'origine nationale comme n'impliquant pas nécessairement l'obligation pour les États de garantir d'office aux étrangers les mêmes droits qu'à leurs nationaux.* » (Déclaration interprétative de la Belgique concernant la CIDE, 16 décembre 1991). Cette réserve limite la jouissance des droits inscrits dans la Convention pour les enfants de nationalité étrangère, et fait l'objet de recommandations du CDE sans succès (lors de ses observations finales en 2010 et en 2019), puisque cette réserve n'a toujours pas été retirée actuellement.

Concernant le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, celui-ci a été inscrit dans la Constitution belge en 2009 (CDE, 2017 : 9) pour donner suite aux recommandations précédentes du CDE, mais les observations du CDE en 2019 constatent que le principe « *n'est pas systématiquement pris en compte dans les décisions qui concernent les enfants vulnérables* » (CDE, 2019 : 4), notamment dans le contexte des procédures d'asile et de regroupement familial (CDE, 2019 : 13), malgré son intégration dans les dispositions juridiques. Il en va de même en ce qui concerne le respect des opinions de l'enfant. En effet, le droit de l'enfant de s'exprimer sur toute question le concernant a été inscrit dans la Constitution belge en 2009, sous la réserve d'être âgé de 12 ans ou plus (CDE, 2017). Or, le CDE rappelle que la Convention n'impose aucune limite d'âge et que l'opinion de l'enfant doit être prise en considération, en fonction de son âge et de son degré de maturité (CDE, 2019 : 5).

En outre, bien que la Convention ne mentionne pas l'interdiction de détenir les enfants en situation de migration dans des centres fermés, le CDE demande à la Belgique lors de ses observations finales de 2010 de ne plus placer d'enfants demandeurs d'asile dans des centres fermés, ou dans tout autre hébergement aux conditions précaires inadaptés aux enfants (CDE, 2010 : 16). Depuis lors, la loi du 16 novembre 2011 (article 2) modifie la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers (article 74/9) et acte le principe de non-détention des familles avec enfant en centres fermés, et précise que le lieu d'hébergement doit être à structure ouverte, adapté aux besoins des familles avec enfants, ou aux besoins des enfants tout simplement (CDE, 2017 : 31). Toutefois, sous la législature du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration Théo Francken, et à la suite de l'arrêté royal du 22 juillet 2018¹², qui constitue une nouvelle base légale à la détention d'enfants en centre fermé, le CDE remarque que la Belgique a recommencé à détenir des enfants en centre fermé (CDE, 2019 : 13). Il doit cependant être observé que l'exécution de l'arrêté est suspendue depuis avril 2019, après l'introduction d'un recours auprès du Conseil d'État (DEI, 2019 : 2). De plus, l'hébergement des MENA dans des centres où résident des demandeurs d'asile adultes est fortement déconseillé.

¹² Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Etrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Par ailleurs, le CDE émet encore des préoccupations à l'égard de l'examen utilisé lors de la détermination de l'âge du MENA (« intrusif et peu fiable »), de mauvais traitements sous différentes formes subis par certains MENA, ainsi que du nombre de disparitions de MENA qui transitent par la Belgique (CDE, 2019 : 12).

Deuxièmement, en ce qui concerne le PIDESC, la Belgique a également émis une déclaration interprétative lors de sa ratification en 1983. De la même manière que pour la CIDE, la Belgique a émis des réserves sur le principe de non-discrimination entre nationaux et non-nationaux ainsi :

« Concernant le paragraphe 2 de l'article 2, le Gouvernement belge interprète la non-discrimination fondée sur l'origine nationale comme n'impliquant pas nécessairement l'obligation pour les États de garantir d'office aux étrangers les mêmes droits qu'à leur nationaux. Ce concept doit s'entendre comme visant à écarter tout comportement arbitraire mais non des différences de traitement fondées sur des considérations objectives et raisonnables, conformes aux principes qui prévalent dans les sociétés démocratiques. » (PIDESC, 1983).

Par rapport aux autres articles, nous pouvons mentionner l'article 11 du PIDESC qui donne le droit à toute personne d'avoir un niveau de vie suffisant. Inscrit dans la loi belge, le droit à l'accueil admis pour les demandeurs de la protection internationale, va leur permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine, avec la garantie d'un logement et de nourriture suffisante et de qualité (CDESC, 2019 : 11). D'autre part, concernant l'article 12 consacré au droit à la jouissance de la santé physique et mentale pour toute personne, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels relève dans le rapport de la Belgique, que les MENA (européens et étrangers) peuvent bénéficier des prestations de santé à charge de l'assurance obligatoire soins de santé (CDESC, 2019 : 31).

Troisièmement, le PIDCP contient aussi quelques articles clés en ce qui concerne les réfugiés et demandeurs d'asile, tels que les articles 7, 9, 10, 12 à 14 et 24. L'article 7 interdit la torture ainsi que les traitements cruels, inhumains ou dégradants. L'article 9 donne le droit à la liberté et à la sécurité de sa personne à tout individu, et la privation de liberté ne peut être appliquée que conformément à la loi. En ce qui concerne la détention pour des motifs liés à l'immigration, la procédure Dublin en Europe permet la détention pendant 6 semaines maximum, le temps de déterminer l'État de l'UE

responsable de la demande de protection internationale (Comité des droits de l'homme, 2018 : 27). Dans le cas de détention, l'article 10 prévoit un traitement humain en respect de la dignité inhérente à tout individu.

Par la suite, les articles 12 à 14 du PICDP se réfèrent à la liberté d'entrer ou de quitter son propre pays, aux conditions d'expulsion et à l'égalité devant les tribunaux et cours de justice. Enfin, l'article 24 stipule que « *Tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur* », et notifie également le droit de tout enfant à acquérir une nationalité. Dans ses recommandations, le Comité des droits de l'homme écrit que l'État belge devrait interdire la détention des migrants, surtout des familles et enfants, et adopter une législation sur l'apatridie afin d'octroyer la nationalité ou un permis de séjour à la personne reconnue apatride (2019 : 6). Par ailleurs, l'amélioration des conditions de vie dans les lieux de détention est également recommandée.

En ce qui concerne la Convention relative au statut des réfugiés, il n'existe pas de rapports formels sur la situation en Belgique par rapport à cette dernière. En outre, chaque État détermine lui-même les procédures à appliquer en vue d'examiner si le demandeur d'asile complète la liste de critères pour être défini comme tel. Cependant, nous pouvons nous faire une idée de la protection de leurs droits au travers de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) signée en 1950 et ratifiée en 1955 par la Belgique. En cas de manquement de la part de l'État belge, « *toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation* » (article 34, CEDH) peut saisir la Cour européenne des DH. Ainsi, la Cour a été saisie à plusieurs reprises depuis l'affaire *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique* (affaire « Tabitha ») en 2006. En effet, la Belgique a fait face à plusieurs cas (affaires *M.S.S c. Belgique & Grèce* en 2011, *M.S. c. Belgique* en 2012, ainsi que *Makdoudi c. Belgique* et *M.A. c. Belgique* en 2020) pour lesquels la Cour a statué sur une violation des droits de l'homme, notamment sur les articles 3, 5, 8 et 13 de la CEDH (interdiction de la torture et traitements inhumains et dégradants, droit à la liberté et à la sûreté, droit au respect de la vie privée et familiale, ainsi que droit à un recours effectif respectivement).

Au travers des différents cas de violation des droits de l'homme par la Belgique, nous pouvons souligner également les manquements à la Convention relative au statut des réfugiés, notamment par rapport à l'article 33 relatif à la défense d'expulsion et de refoulement. Dans les affaires *M.S.S c. Belgique & Grèce, M.S. c. Belgique*, ainsi que *M.A. c. Belgique*, la violation du principe de non-refoulement inscrit dans la Convention sur les réfugiés a entraîné la violation de l'article 3 de la CEDH, car le refoulement exposait les personnes à des traitements inhumains et dégradants. Par la même occasion, la détention des personnes en situation de migration est incompatible avec l'article 5 de la CEDH. De plus, le refoulement et l'expulsion sont souvent des déclencheurs de la violation de l'article 13 de la CEDH concernant l'accès à un recours effectif. La Belgique pourrait au contraire, profiter de la situation vulnérable des migrants pour leur faire signer des accords de retour « volontaire » comme dans le cas de *M.A. c. Belgique*.

En conclusion, la situation des MENA est donc affectée par le comportement de la Belgique en ce qui concerne la détention des MENA (contraire au droit à la liberté et à la sûreté), la politique des retours « volontaires », et l'application peu scrupuleuse du principe de non-refoulement (contraire à la Convention relative au statut des réfugiés), qui expose les adultes et enfants au risque de subir des traitements cruels, inhumains et dégradants (contraire à l'article 3 de la CEDH) lors de leur retour. De plus, si nous nous basons sur les décisions de la Cour, le droit à l'accès à un recours effectif est aussi limité par l'État belge. Dès lors, nous pouvons surligner la capacité des OI à tenir l'État belge comptable de son engagement au travers des décisions juridiques.

3.3. Hypothèses

Après cet état des lieux, nous pouvons constater que les OI ont un point de vue précis sur ce qu'il faut et ce qu'il ne faut pas faire en matière des droits des réfugiés et des enfants. Dès lors, nous pouvons questionner leur influence sur la pratique belge en matière de politique d'asile et de migration vis-à-vis des MENA. La question de recherche est donc, rappelons-le : ***Comment les Organisations Internationales peuvent modifier la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA et leurs droits ?***

Nous allons y répondre à travers deux affirmations, qui varient selon que les OI sont considérées comme acteurs ou plutôt comme ressources dans laquelle l'État belge ou les organisations de la société civile puisent des informations utiles à leur action. L'une, à tendance plus directe, conclura à l'influence directe des OI sur la pratique de l'État belge au travers des recommandations formulées après chaque rapport, ainsi que de différentes stratégies utilisées afin de prévenir la défection vis-à-vis des engagements internationaux. L'autre, plus indirecte, répondra à la question en affirmant que les OI font un travail de sensibilisation de la société civile (pour augmenter la pression sur le gouvernement responsable de la prise de décision) ainsi qu'un travail de collaboration avec les organismes nationaux responsables de la prise en charge des MENA. En ce qui concerne les OI en tant que ressource, celles-ci peuvent fournir aux États ou organisations de la société civile des informations concernant des thématiques précises, des états des lieux de la situation dans d'autres pays ou encore des lignes directrices pour mener certaines actions. Les droits en question se référeront à ceux mentionnés précédemment dans l'état des lieux de la situation.

Ces deux hypothèses se justifient par l'utilisation de la théorie du *Two-Level Game* de Putnam énoncée auparavant, selon laquelle les dirigeants d'un État sont assis aux deux tables différentes mais interconnectées que représentent le niveau international et national. Ainsi, le dirigeant politique doit faire face à une double pression, représentée dans les hypothèses de notre question de recherche. La première hypothèse fait référence à la pression exercée au niveau international par les OI, et la deuxième, à la pression nationale du fait de l'action de la société civile (via les ASBL, groupes de citoyens et différentes ONG) et du comportement de l'électorat (favorable ou non à l'arrivée d'une population réfugiée). L'action des OI dans cette hypothèse sera concentrée sur la population civile et non sur les dirigeants. Dès lors, l'État au centre de notre recherche, le Royaume de Belgique, devra composer avec les intérêts présents aux deux niveaux et parfois contradictoires, et trouver le meilleur équilibre.

3.3.1. Rapports directs

Une façon de comprendre l'influence d'une OI sur un État est de voir l'état de leurs rapports directs, comment ils interagissent entre eux. Ainsi, toute action de la part des OI vis-à-vis d'un État, positive ou négative, est susceptible d'influencer le comportement de l'État visé. Nous verrons que ces actions peuvent prendre différentes formes, allant de simples observations et de rapports, aux recommandations et, plus extrême, aux sanctions lors du non-respect des normes en vigueur. Ainsi, notre hypothèse est que : *Les OI modifient la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA de façon directe au travers de leurs recommandations, observations, rapports et sanctions.*

À la suite de notre analyse de la situation et des rapports que nous avons mentionnés auparavant, nous pourrions faire un comparatif au sujet de l'influence des recommandations et observations que font les différentes OI à l'État belge. De plus, grâce aux entretiens menés, nous serons en mesure de reconnaître si la modification du comportement passe vraiment par l'influence directe des OI, vis-à-vis de leurs rapports ou d'éventuelles représailles, telles que les jugements de la Cour européenne des Droits de l'Homme et les amendes infligées à l'État belge.

Par ailleurs, les jugements et observations rendus par les différentes instances internationales nous permettront d'observer s'il y a une augmentation ou une diminution de la conformité du comportement de l'État belge avec les règlements internationaux. En outre, cela mettra en lumière les changements effectués dans la politique belge au fil des années, au travers des affaires portées devant la Cour européenne des Droits de l'Homme et des recommandations émises par les autres instances internationales.

3.3.2. Rapports indirects

Notre deuxième hypothèse va plutôt se concentrer sur les autres moyens dont disposent les OI afin de réussir à modifier la pratique des États dans la direction que les OI désirent. Ainsi, les OI qui n'arrivent pas à atteindre les États au travers de leurs

recommandations ou sanctions, vont essayer d'influencer les différentes organisations de la société civile nationale et la population, afin qu'elles fassent pression sur leur gouvernement. L'hypothèse se formule alors comme suit : *Les OI modifient la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA de façon indirecte, au travers de la sensibilisation et la collaboration avec les organisations de la société civile et la population nationale.*

Pour confirmer ou infirmer cette hypothèse, nous prendrons en compte les rapports de situation que les organisations de la société civile font parvenir aux OI (« *shadow reports* »), les campagnes de sensibilisation des OI, ainsi que les réponses aux questions posées lors des entretiens. En outre, il se peut que les OI agissent comme une ressource dans laquelle les différents acteurs nationaux, dont l'État, puisent lorsqu'il y a un besoin d'informations, de statistiques ou encore de rapports de situations sur d'autres pays qui permettront d'adopter des règlements bilatéraux en connaissance de cause. Par ailleurs, nous verrons également dans cette section l'importance de la pression de l'électorat national sur le gouvernement, et comment la sensibilisation de la part des OI sur la population permettrait de diriger l'action politique au niveau gouvernemental.

4. Analyse et argumentation

Dans ce chapitre, nous allons vérifier nos hypothèses, et essayer de répondre à notre question de recherche qui est : *Comment les Organisations Internationales peuvent modifier la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA et leurs droits ?* Nous verrons comment les OI peuvent agir de manière effective pour modifier le comportement de l'État belge vis-à-vis des MENA présents sur le territoire belge ainsi que par rapport aux différentes façons de les prendre en charge. Nous mobiliserons également l'approche théorique permettant de mieux comprendre le comportement étatique de la Belgique dans ce domaine, ainsi que sur le rôle du contexte dans le déroulement de l'action des OI.

Les hypothèses seront donc étayées par la théorie présentée au premier chapitre de ce mémoire, qui interprètera les entretiens menés en ce sens auprès de différentes personnes jouant un rôle au sein de la société belge. Nous rappelons que les entretiens ont été menés auprès d'un coordinateur de la Plateforme Mineurs-en-Exil, d'un tuteur MENA, d'une juriste du Service des Tutelles, de Vanessa Matz (députée fédérale CdH depuis 2014), de Nina Roox (conseillère du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration depuis octobre 2020) et de Nora Serrokh (attachée parlementaire à la Chambre des Représentants depuis 2018). Les extraits des entretiens utilisés dans ce mémoire ont été réalisés à partir de notes de l'auteur et ne font donc pas l'objet d'une retranscription exacte. Enfin, nous diviserons ce qui suit en rapport avec les deux hypothèses, avec d'une part, l'aspect direct de l'action des OI, et de l'autre, l'aspect indirect.

4.1. L'action directe des organisations internationales

La première hypothèse présentée dans ce mémoire énonce que « *Les OI modifient la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA de façon directe au travers de leurs recommandations, observations, rapports et sanctions.* ». Dans cette section, nous verrons donc comment les OI influencent de manière directe les pratiques étatiques belges envers les MENA. Nous aborderons les différents moyens à disposition des OI, représentés par les recommandations, les observations, les rapports et les sanctions. Nous ferons également un commentaire sur les autres voies possibles

par lesquelles les OI influencent de façon directe le comportement étatique. Enfin, cette première hypothèse se concentre sur l'aspect international du *Two-Level Game*, sur les discussions entre les acteurs internationaux que représentent les États et les OI. Nous pouvons dire que le dialogue se fait strictement à ce niveau, en opposition à notre deuxième hypothèse, qui se concentrera sur le côté plus national du jeu à double niveau.

Nous devons rappeler ici que les OI sont des associations d'États, créées par un accord entre leurs membres en vue de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun. Dès lors, nous pouvons nous rendre compte de l'existence dans ces forums, de l'interdépendance entre États soulignée par Keohane et Nye, qui vont contraindre le comportement d'un État en particulier, dans notre cas l'État belge, à se conformer aux engagements pris dans le cadre des différents régimes. En outre, puisque la création des OI entraîne une relation de principal-agent entre les États et l'OI créée, nous sommes de fait devant une relation directe entre eux. Par ailleurs, certains problèmes de contrôles soulevés par Vaubel (2006 : 131), relèvent de la théorie du principal-agent, notamment la question du contrôle par les gouvernements nationaux, utilisant des stratégies telles que la restriction de la mise à l'agenda, les enjeux de réélection, ainsi que l'augmentation des coûts de l'adversaire entre États. Néanmoins, nous pouvons nous demander si la relation directe qu'entretiennent ces acteurs a un impact l'un sur l'autre, sans tenir compte de la hiérarchie (principal-agent) entre eux.

Dès la création d'une OI, la définition de son mandat et de son rayon d'action va théoriquement influencer les décisions prises dans le cadre étatique en ce qui concerne le sujet précis délégué à l'OI. Toutefois, toutes les OI n'ont pas nécessairement un cadre contraignant, des textes constitutifs qui ont force obligatoire ou des cours de justice qui contrôlent le respect des engagements étatiques. Ainsi, un État reste le principal responsable des décisions prises, l'acteur souverain. Ceci est particulièrement le cas dans le régime international des réfugiés et celui du droit des enfants. Les OI qui ont un mandat dans ces thématiques doivent donc trouver d'autres moyens pour amener les États à respecter leurs engagements internationaux au sein de ces régimes. Les moyens directs font donc partie intégrante de ce que les OI peuvent utiliser à l'encontre des États, afin de dépasser la relation principal-agent et poursuivre les intérêts propres des OI plutôt que ceux des États.

Tout d'abord, les OI ont généralement des missions à caractère normatif (de Senarclens, 2001 : 561). A cet effet, elles doivent vérifier la conformité des États signataires avec les conventions internationales, et ainsi apprécier le respect par les États de leurs engagements. En Belgique, les textes internationaux ayant force de loi doivent être transposés dans le droit interne, de surcroît lorsque celui-ci ne contient pas les nouvelles mesures (droits et obligations) décidées lors des assemblées générales des OI. Toutefois, cela n'est pas toujours évident puisque « La transposition implique généralement un effet direct, mais concernant la migration ... on essaie de les [nouvelles lois] transposer au mieux possible mais ce n'est pas toujours facile. » (Nina Roox, entretien, 2021). Par ailleurs, l'application directe dépend de la nature de l'OI qui émet les nouveaux règlements, ainsi que de l'efficacité de la transposition. Ainsi que l'explique la juriste du ST, « Avec l'UE principalement, c'est l'application directe dans le droit interne. Parfois, un règlement nécessite une adaptation de la loi belge. Mais lors de la transposition d'une directive, il y a un délai entre l'adoption et l'effectivité. C'est une question de travail. » (Juriste ST, entretien, 2021). Pour notre attachée parlementaire cependant, le travail de transposition est relativement limité puisque : « Le régime juridique belge est déjà très poussé. La Belgique est une île au niveau des droits et obligations. » (Nora Serrokh, entretien, 2021).

En ce qui concerne l'application des nouvelles mesures aux MENA, le tuteur interrogé nous explique que l'attention des avocats en la matière est très précise : « Les lois internationales sont concrétisées en droit interne. On suit bien la Convention de Genève. Les avocats sont très attentifs : il faut faire attention à ce qui est écrit. La jurisprudence doit être appliquée et il y a un suivi au niveau des gens qui connaissent les lois » (Tuteur, entretien, 2021). Dès lors, en droit interne, il faut être sûr que les dispositions juridiques soient compatibles avec les mesures internationales. Ainsi, la compatibilité des textes de loi du droit interne est vérifiée par le Conseil d'État, comme l'arrêté royal de 2018 proposé par Théo Francken¹³ toujours en procédure de suspension auprès du Conseil d'État.

¹³ Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 2 août 2002 fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des Etrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Outre la compatibilité, nous pouvons également nous demander si les conventions ou leur négociation au sein des OI ne favorisent pas les intérêts des États sur le plan interne. En effet, tout au long des entretiens, nous avons remarqué que l'intérêt principal de l'État belge relevé par les intervenants est de ne pas dévier trop loin de son droit interne. Pour la juriste du ST, « Lors des comités internationaux, l'Etat belge négocie mais il est obligé de suivre les décisions, notamment le règlement Dublin. [...] Parfois on essaye de changer le moins possible les lois car c'est trop de travail. On négocie alors quelque chose de conforme aux droits et valeurs. » (Juriste ST, entretien, 2021). Nous pouvons donc dire ici que l'intérêt étatique belge est réduit à la facilité et à la loi du moindre effort, ce qui est confirmé par Nina Roox : « Puisque notre politique concorde avec les OI alors oui, cela est dans nos intérêts. » (Nina Roox, entretien, 2021). La position parallèle entre l'État belge et les OI au sujet des MENA permet donc à l'État belge de réduire ses efforts en matière de régulation des droits, puisque le niveau atteint par l'État belge dépasse largement celui d'autres États.

Par ailleurs, l'interprétation des traités et conventions est également un sujet sur lequel les OI doivent se pencher au travers des recommandations et autres. En effet, au sein de l'État belge les textes internationaux sont utilisés pour défendre différentes politiques, parfois opposées. Vanessa Matz le confirme en prenant l'exemple de la position de Francken : « C'est l'idée qu'on pourrait tordre les textes internationaux à l'avantage de l'Etat. « Tordre le cou » à une convention internationale pour les besoins d'une politique ou d'une autre. » (Entretien, 2021). Elle continue en disant que « Rares sont les ministres qui s'appuient sur les textes internationaux pour mener une politique plus large » (Entretien, 2021). Dès lors, est-ce que les conventions internationales défendues par les OI et approuvées par les États sont juste un instrument de plus à utiliser sur la politique interne par les gouvernements nationaux dans le cadre du *Two-Level Game* décrit par Putnam ? Nous verrons par la suite que c'est plus compliqué qu'il n'y paraît.

4.1.1. Recommandations

En ce qui concerne les recommandations des OI, celles-ci permettent alors de clarifier certains contenus et actions à mettre en œuvre. Ainsi que le déclare Vanessa

Matz et la juriste du Service des Tutelles (ST) respectivement, « les OI ont un regard sur toutes les conventions et permettent de mettre en perspective les politiques » (Entretien, 2021), et « l'action des OI pourrait être intéressante en voyant les problèmes et en offrant des solutions » (Entretien, 2021). Le but des recommandations est précisément celui-là. Au sein du UNHCR, un mémorandum a été publié à l'intention de la Belgique en septembre 2020. Il fait état des recommandations du UNHCR pour améliorer la protection des réfugiés et apatrides en Belgique et dans le monde. Il contient neuf thématiques qui relèvent du mandat du UNHCR, chacune approfondie par des recommandations plus précises sur la nature de l'action à effectuer, et décrites comme suit :

« 1. Préserver et renforcer le principe de solidarité à l'échelle internationale et européenne ; 2. Maintenir un système de protection internationale protecteur et efficace ; 3. Assurer l'effectivité du droit de protection internationale dans le cadre des flux migratoires mixtes ; 4. Garantir des conditions d'accueil de qualité adaptées aux besoins des demandeurs de protection internationale ; 5. Réduire l'usage de la détention et renforcer l'utilisation d'alternatives ; 6. Renforcer la protection des enfants non accompagnés et séparés ; 7. Assouplir la réunification des familles séparées par les conflits ; 8. Faciliter l'intégration des bénéficiaires de protection internationale ; 9. Renforcer la protection des apatrides. » (Mémorandum UNHCR, 2020).

Au sujet des recommandations des OI, la juriste du ST interviewée remarque que « les recommandations ne sont jamais très précises, elles sont sujettes à interprétation » (Entretien, 2021). Pourtant, Vanessa Matz soutient que les recommandations « sont plus pointues lorsqu'elles s'adressent à un État précis », et de plus, « n'ont pas de limites » (Entretien, 2021). En effet, cela peut s'expliquer par deux éléments : la difficulté des OI de formuler des recommandations d'ordre général applicables à tous les pays membres ; et la clarté de ces recommandations lorsqu'elles font l'état des lieux d'un contexte national précis.

En Belgique, « en ce qui concerne la prise en charge [des MENA], les recommandations des OI ont une influence. Par exemple, le processus d'identification prend en compte les principes des DH, CIDE, etc. Il faut trouver la meilleure solution durable avec la prise en compte de son intérêt supérieur (celui du MENA). [...] Ce qui

compte ce sont les principes directeurs, les recommandations de l'UE et de l'ONU. » (Juriste ST, entretien, 2021). Toutefois, ainsi que Nina Roox le présente, « Les recommandations sont importantes mais pour discuter les choses nationales c'est plutôt les organisations nationales. » (Entretien, 2021). Nous verrons dans l'analyse de notre deuxième hypothèse que les OI cherchent alors à travailler avec les organisations nationales, notamment les organisations de la société civile qui s'occupent du plaidoyer dans ce genre de situations.

Concernant les MENA, nous pouvons voir au travers des recommandations que leurs droits sont relativement bien garantis. En effet, les recommandations contiennent les mots « renforcer, consolider, veiller... », entre autres (UNHCR, 2020 : 6), ce qui nous donne des indices quant au stade d'avancement de l'État belge dans le cadre de la protection des MENA. Pour notre juriste, les MENA en Belgique sont très protégés : « Le statut de Mena est un statut privilégié. Il donne droit à la scolarité, à un tuteur. » et « Les procédures en Belgique sont relativement complètes de A à Z. » (Juriste ST, entretien, 2021). Comme indiqué précédemment, notre tuteur précise également la portée et la raison de cette protection ainsi que la façon dont elle se met en place : « Les MENA sont suivis selon la réglementation en cours. Il y a beaucoup d'intervenants, que ce soient des associations ou des avocats. On fait très attention du fait de leur vulnérabilité quand il s'agit des enfants. Il y a une certaine façon de poser les questions aux enfants. » (Tuteur, entretien, 2021).

Les recommandations envers l'État belge ont donc pour but d'améliorer la situation de façon plus pointue pour une protection effective de tous les MENA, car il reste des lacunes à combler, ainsi que nous l'avons vu lors de la présentation de la situation en Belgique. Les entretiens nous confirment également les améliorations à effectuer dans la politique migratoire belge concernant les MENA, car « Beaucoup de choses dépendent du hasard, la qualité de la prise en charge n'est pas égale dans les différentes régions. [...] En ce qui concerne la question de la détention et son ancrage dans la loi : promesse de ne plus détenir des enfants mais... à voir » (Plateforme Mineurs en exil, entretien, 2021). Pour notre tuteur, ce sont les infrastructures qu'il faut rénover : « Il y a un travail à faire pour améliorer les conditions de vie (structures d'accueil, ...). Il y a des défis au niveau des ASBL qui ont des structures d'accueil approximatives au niveau de la qualité de l'accueil. » (Tuteur, entretien, 2021). Du côté légal, la juriste du ST déplore le manque de changements : « J'ai le sentiment que le ST est très jeune,

mais depuis il n'y a pas beaucoup de changements de loi. Il n'y a pas de volonté pour changer les choses. La loi sur la tutelle a été modifiée notamment lorsqu'on a inclus les MENA européens en situation de vulnérabilité. Pourtant la jurisprudence montre des lacunes. » (Juriste ST, entretien, 2021). Nous observerons dans la section réservée aux sanctions que la Belgique a, en effet, fait l'objet de plusieurs arrêts en ce qui concerne ses manquements.

Pour finir, nous pouvons conclure à un impact des recommandations en ce qui concerne les grandes lignes de la protection des droits des MENA, et notamment lors de l'introduction en 2004 de la loi sur la tutelle, qui fait suite aux recommandations du Comité pour les droits de l'enfant de 1995 (CDE, 1995). Selon Bhabha et Abel (2020 : 265-266), les États européens ont fait des progrès considérables à la suite des recommandations en ce qui concerne l'accès à la représentation légale et l'amointrissement des recours à la détention. Les grandes thématiques, souvent médiatisée, telles que l'enfermement des enfants, vont attirer d'avantage l'œil des OI, qui vont effectuer des recommandations à ce sujet. Cependant, les recommandations n'ayant pas de caractère obligatoire, l'État belge reste libre de les suivre ou pas.

4.1.2. Observations et rapports

Dans le cadre de l'obligation des États membres de fournir un rapport sur la situation des MENA au niveau national, les OI font souvent des observations sur le texte qui leur est remis par l'État en question. Ainsi, les OI commentent la situation, applaudissent les éventuelles améliorations et pointent les lacunes dans le système de protection instauré par un État. Les observations effectuées par le comité en charge de la lecture de ces rapports nationaux contiennent également des recommandations à titre plus précis sur les mesures prises par les gouvernements nationaux. En outre, les OI réalisent également des observations plus générales sur des points ou articles précis des conventions internationales. Cela permet d'éclairer les États au sujet de l'interprétation que font les OI des différentes affirmations.

En ce qui concerne les missions de rapporteur des OI, celles-ci font un énorme travail de publications et de rapports qui se concentrent sur des thèmes ou des pays précis. Ainsi, les OI sont les principaux acteurs qui regroupent tout un ensemble

d'informations dans lequel les gouvernements des États et les partis dans l'opposition viennent puiser pour étayer leur défense de politiques publiques. Pour Vanessa Matz, députée fédérale dans l'opposition, « Les rapports qu'ils publient sont très importants. On s'appuie sur ces rapports pour interpeller le gouvernement ou construire la législation. » (Vanessa Matz, entretien, 2021). Parmi ces rapports, nous pouvons voir certains rapports comme celui de l'OIM en 2011 (*Unaccompanied Children on the Move*) ou encore celui de l'UNHCR en 2014 (*Children on the Run*) (Ensor & Goździak, 2017 : 5). En outre, les rapports « *What Do You Think ?* » de l'UNICEF, réalisés avec des MENA et des enfants arrivés avec leurs familles sur le territoire belge, notamment le rapport « Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole » publié en 2018, font connaître le point de vue de ces enfants sur leur situation et ce qui pourrait être amélioré à leurs yeux. Cela donne un point de vue interne de l'expérience que vivent et ont vécu ces enfants sur la route de l'exil.

De plus, afin de mener à bien l'identification du MENA et pouvoir donner une réponse objective à la demande d'asile, il faut connaître la situation dans les autres pays ou continents, ce que les rapports « *What Do You Think ?* » et autres donnent à connaître. Dans le bureau du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, « Les rapports sont importants pour faire le travail, pour examiner une situation locale d'un demandeur d'asile, dans différents pays. Personne d'autre ne va aller faire des rapports sur ce qui se passe dans d'autres pays, à part les OI et ONG. » (Nina Roox, entretien, 2021). Les OI deviennent alors au travers de cette fonction, l'instrument des États pour mener à bien leurs politiques d'asile car « Les OI comparent la situation dans les différents EM, rassemblent les bonnes pratiques des autres pays, servent de plateformes de concertations. » (Nina Roox, entretien, 2021). Le rôle du principal et de l'agent représenté par les États et les OI est donc bien respecté dans ce cas-ci, bien que nous puissions argumenter que les OI réalisent cette mission également pour leurs propres intérêts, c'est-à-dire plus de cohésion et de collaboration entre États.

En outre, la somme d'informations récoltées par les OI au sein de leurs rapports et observations leur donnent une position légitime pour faire des recommandations. En qualité d'experts, les OI ont un pouvoir non négligeable dans l'analyse des situations nationales et sur les solutions à apporter. De plus, les OI ont une vue d'ensemble de la situation migratoire, surtout en Europe, et sont, dès lors, plus aptes à imaginer des solutions globales. Cependant, les solutions globales imaginées ne prennent pas en

compte l'individualisme des États, qui ne voient pas (ou ne veulent pas) la nécessité d'être solidaires afin de gérer le flux des réfugiés. Dès lors, les rapports internationaux ont également pour objectif d'informer les États et de les enjoindre à prendre une décision qui va dans le sens de cette solidarité. Ces rapports et observations donnent également une meilleure visibilité aux problématiques rencontrées par les réfugiés et surtout les enfants, sur lesquelles les États ne peuvent fermer les yeux en prétextant l'ignorance puisque ces rapports montrent la réalité de la situation, et sont réalisés, comme dans le cas de l'UNICEF, avec la concurrence des acteurs concernés dans la plupart des cas.

Par ailleurs, les OI mettent également en avant les dynamiques de *blame & shame* en Belgique au travers des observations sur les législations nationales en cours (UNHCR, 2017 & 2021). Ainsi, le UNHCR, par exemple, va comparer les pratiques existantes dans d'autres pays, tels l'Allemagne, la Grèce ou encore l'Australie, et pointer là où la situation est la mieux réussie et pourquoi. De la même façon, l'UNHCR peut enclencher trois procédures pour examiner les allégations de violations de droits dans des pays particuliers (Lebovic & Voeten, 2006 : 864). En premier lieu, des résolutions peuvent être adoptées afin de condamner publiquement un certain État. Deuxièmement, l'UNHCR peut donner des avis, ce qui est considéré comme moins offensant qu'être humilié sur la scène internationale, chose qu'aucun pays ne veut voir arriver. Enfin, les commissions examinant ces allégations peuvent travailler en mode confidentiel et ne pas produire de déclarations publiques. À ce sujet, l'État belge n'a pas fait l'objet de résolutions le montrant du doigt publiquement, mais a bien reçu de nombreux avis concernant sa législation nationale (UNHCR, 2017 & 2021).

Dès lors, les rapports et observations des OI peuvent altérer les préférences et intérêts (notamment ne pas être discrédité publiquement) des États, dans notre cas, l'État belge. Cela confirme l'idée de Haggard & Simmons (1987) selon laquelle les régimes internationaux peuvent influencer le comportement étatique en altérant les intérêts et préférences étatiques. Les OI sont donc représentées comme les instruments des régimes internationaux pour diriger les pratiques étatiques en utilisant les avantages du *blame & shame*.

Cependant, si les rapports et observations ne sont pas suffisants pour atteindre les objectifs fixés et changer la façon dont les États voient les choses, les OI doivent

trouver d'autres solutions, plus contraignantes et qui auront un effet direct. C'est ici qu'interviennent les sanctions, mises en place pour assurer la conformité étatique aux engagements internationaux.

4.1.3. Sanctions

Lorsque les incitations positives, par le dialogue, les recommandations et le partage d'information ne fonctionnent pas sur les États réfractaires qui ont promis de respecter les engagements internationaux, il faut trouver des incitations négatives, telles que les sanctions. Risse, Ropp, et Sikkink (2013 : 14) font état d'un intervalle existant entre l'engagement et la conformité des États, l'un n'impliquant pas l'autre. Pour arriver à la conformité, les OI ont parfois un organe juridictionnel au sein de leur administration ayant pour mission d'assurer le respect des conventions, telles la Cour européenne des droits de l'homme, instituée par le Conseil de l'Europe, ou la Cour de Justice de l'Union européenne. En ce qui concerne la Cour de Justice Internationale (ONU), celle-ci ne peut statuer que lorsque les parties se soumettent à sa juridiction, limitant son angle d'action. Toutefois, toutes les OI ne possèdent pas nécessairement d'organe juridictionnel, ou de compétence juridictionnelle en la matière, ce qui réduit leur influence. Par ailleurs, les décisions juridiques permettent de mettre en avant certains principes généraux liés aux droits de l'enfant (Eba Nguema, 2015 :8), tels que la prise en compte de son intérêt supérieur (affaire *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga contre Belgique*), le respect de sa vie privée et familiale, ou encore le droit à la non-discrimination, et contribuent à la diffusion de ces principes généraux et aux sanctions attendues en cas de violation.

Ainsi, l'État belge a fait l'objet de sanctions de la part de la CEDH, comme nous avons pu le voir dans notre chapitre reprenant le contexte et l'état des lieux de la situation des droits des MENA en Belgique. Néanmoins, les sanctions retenues à l'encontre de la Belgique ne sont pas des sanctions graves et prolongées dans le temps, mais sont réduites à de simples « tapes sur les doigts » et des amendes d'un montant raisonnable pour un État (par exemple 10.000 euros de dommage moral versé au requérant de l'affaire *Makdoudi c. Belgique* en 2020). Pourtant, ce n'est pas tant le montant de

l'amende qui est important, mais surtout l'impact sur la réputation de l'État belge. Il est évident qu'un État n'a aucune envie d'être pris en faute et sanctionné publiquement.

Les sanctions sont un moyen pour les OI d'éviter la défection des États, illustrée par le dilemme du prisonnier et du passager clandestin. Ainsi, la possibilité de sanction lors d'éventuels manquements aux engagements, permet de modifier les intérêts et préférences des États. Ils ont dès lors, moins d'avantages à faire cavalier seul et se retrouvent à coopérer car c'est la meilleure solution qui se présente à eux. En effet, l'État belge a plus intérêt à coopérer avec les OI et les autres États membres à la maximisation de leurs intérêts, qu'à ne pas respecter ses engagements, poursuivre ses propres objectifs, tout en risquant une sanction sur la scène internationale. Mais la coopération reste réduite au strict minimum, comme le confirme Vanessa Matz : « Il y a toujours un respect des règles de manière limite. La politique n'est pas toujours une affaire de grandeur, d'intérêt général et d'humanisme » (Vanessa Matz, entretien, 2021).

Malheureusement, les sanctions ne sont pas une solution pour tout. La prise de décision d'une sanction dépend du type d'instance juridique ou politique pouvant statuer sur les violations. Si, dans un premier temps, les juridictions sont indépendantes, elles ne sont pas toujours compétentes en la matière. Ensuite, si l'organisme qui sanctionne est d'ordre politique, il y a souvent la condition d'unanimité, et la sanction doit réunir les voix de tous les autres pays membres, ce qui implique une coopération entre eux pas toujours facile à atteindre. Ainsi que le souligne Jacqueline Bhabha, le cadre légal pour la protection des droits des enfants migrants existe, mais c'est la volonté politique et le consensus obligatoire pour l'implémentation qui sont à la traîne (Bhabha, 2003 : 258).

De plus, les OI ne peuvent pas toujours intervenir dans les politiques internes des États, car cela serait qualifié d'ingérence dans des domaines relevant de la souveraineté étatique. C'est ici que le jeu à double niveau se remarque le plus, avec l'importance de l'action des politiciens à un niveau national en application d'engagements internationaux. Mais la situation est peu aisée puisque la décision des politiques est dans les mains des dirigeants. Ainsi, « La matière de la migration devrait être revue entièrement. Il y a plein d'actions qui pourraient être menées mais les politiques doivent décider. [...] La migration fait référence à la peur, ou rejet. Il faut améliorer

ça, mais il y a besoin de la volonté politique de faire quelque chose.» (Juriste ST, entretien, 2021). Cette réflexion est soutenue par la députée fédérale CdH qui constate que « Les politiques de manière globale manquent de courage politique. » (Vanessa Matz, entretien, 2021).

Les OI sont alors cantonnées à un rôle de conseillers, comme le remarque le coordinateur de la Plateforme Mineurs-en-Exil, en disant qu'« Ils [les OI et leurs représentants] n'ont pas l'habitude de soutenir telle ou telle démarche, ils privilégient les voies diplomatiques. » (Plateforme Mineurs-en-Exil, entretien, 2021). Pourtant, malgré la volonté des OI d'agir, il faudrait également qu'elles soient écoutées ou capables de mener l'action elles-mêmes, comme le soulignent le tuteur MENA et Nora Serrokh en disant respectivement qu'« Il y a une intention VS une capacité de faire les choses » (Tuteur, entretien, 2021) et que « La manière de la prise de décision politique a changé. Il faut aller vite, et on ne prend pas le temps d'écouter les OI ou organisations nationales alors qu'elles ont toute l'expérience que nous n'avons pas. » (Nora Serrokh, entretien, 2021).

Pour conclure, les sanctions des OI vis-à-vis des États qui ne se conforment pas aux normes et règles auxquelles ils ont souscrit restent limitées. En effet, toutes les OI n'ont pas d'organe juridictionnel capable de veiller au respect des normes et principes du régime international promu. Par ailleurs, les différentes cours ne peuvent parfois intervenir que sur base d'une requête individuelle ou à la demande d'un autre État. La problématique de l'ingérence est également à prendre en compte dans l'analyse de l'importance des sanctions.

4.1.4. Autres moyens

Les OI possèdent encore d'autres instruments à leur disposition pour modifier ou stimuler le comportement étatique dans la direction voulue de façon directe. Nous ne les aborderons pas de manière complète car cela excéderait le cadre appliqué dans ce mémoire, limité au territoire belge. Cependant, il convient d'y faire référence au vu des entretiens et de la perception qu'ont les intervenants de l'importance des OI. Ainsi, nous mentionnerons dans cette section l'importance des avis, des moyens financiers ainsi que de l'aide fournie par les OI, notamment lors de la réalisation de certains

projets tels que les regroupements familiaux ou la réinstallation des réfugiés. Ces moyens sont ciblés sur beaucoup de pays, et renforcent la coopération et le dialogue entre eux par l'intermédiaire de l'action directe des OI.

Un élément essentiel qui vient s'ajouter au panel d'actions est la gestion des crises qu'Ambrosetti et Buchet de Neuilly voient comme la capacité d'agir des OI mobilisées par la diffusion d'un « sens commun technique » (Ambrosetti & Buchet de Neuilly, 2009 : 11). Pour ces auteurs, la gestion de crise est une exception à la nécessité d'une échelle strictement nationale, qui donne le leadership aux OI. Dans le cas de la crise migratoire, les OI deviennent alors le principal de la relation principal-agent définie plus haut comme étant celle entre un État (principal) et les OI (agents). Dès lors, les activités et solutions propices à la résolution d'une crise sont déléguées aux OI qui assument une part importante de l'action, tant que les États ne reprennent pas le dessus.

Ainsi, l'UNHCR est responsable d'une grande part de l'action relative à la réinstallation des réfugiés, ce qui permet aussi des avancées dans le domaine de la réunification familiale. Nina Roox confirme l'aide précieuse du UNHCR en la matière en soulignant que « Par exemple, en ce qui concerne la réinstallation des réfugiés, le screening réalisé par le HCR [...] nous facilite le processus. La réinstallation ne serait pas possible sans le HCR, on a vraiment besoin d'eux. » (Nina Roox, entretien, 2021). De plus, elle continue en disant que l'UNHCR apporte également une aide lors de la construction des projets de loi, en remarquant que « Le Parlement demande souvent l'avis de l'HCR pour des propositions de lois. [...] Par exemple, le HCR a soutenu l'arrêté sur les entretiens de demande d'asile via visioconférence. » (Nina Roox, entretien, 2021).

Ensuite, nous pouvons observer l'interaction de l'État belge avec l'OIM et l'UE. L'OIM apporte tout d'abord, une aide substantielle à la Belgique en ce qui concerne le tracing des jeunes (Tuteur, entretien, 2021). Par ailleurs, sur des fonds développés par l'UE (FAMI), le système des tutelles pourrait être amélioré (Juriste ST, entretien, 2021). D'autres projets existent, observe Nina Roox en disant que « L'OIM et Fedasil sont ensemble sur un projet financé peut-être par le FAMI, dans lequel ils feraient venir des personnes de l'étranger (notamment les personnes qui ont étudié les soins, comme les médecins ou infirmières). » (Nina Roox, entretien, 2021). Nous pouvons enfin, déduire de la collaboration entre les institutions de l'État belge et les OI,

notamment à un niveau financier, qu'il y a un effet de réciprocité dans leur comportement : les OI mettent les moyens, et les institutions belges collaborent.

4.1. Récapitulatif

L'action directe des OI telle que présentée met en lumière la réalisation des objectifs et missions déléguées à ces instances internationales. Les avis, les moyens financiers et les projets mis en œuvre démontrent l'intérêt concret de la présence des OI sur la scène internationale par rapport à la délégation des tâches et à la coopération pour réaliser des économies d'échelle. D'autre part, les recommandations, observations, rapports et sanctions montrent l'envie des OI d'aller plus loin dans l'exercice de leurs fonctions en tant que simples agents, et d'étendre leur action au-delà des desiderata du principal, c'est-à-dire les États.

En outre, lorsque les OI s'adressent directement aux responsables de gouvernements nationaux, elles rappellent l'engagement pris par les États et le respect dû à cet engagement. Nous pouvons voir ici le dialogue existant entre la scène internationale et les dirigeants, ce qui illustre le premier niveau du *Two-Level Game* de Putnam. Toutefois, il y a une tension entre le pouvoir de pression que peuvent exercer les OI, qui oscille entre « Il n'y a pas de vraie pression, c'est très peu. » (Nora Serrokh, entretien, 2021) et « Les OI peuvent mettre plus de pression que la société civile. » (Plateforme Mineurs-en-Exil, entretien, 2021). Il faut donc trouver le juste milieu dans lequel les OI peuvent mettre la dose adéquate de pression ou d'influence pour parvenir aux objectifs définis.

Par ailleurs, les OI détentrices d'information possèdent une légitimité issue de l'expertise qu'elles possèdent, et qu'elles mettent en œuvre afin d'amener les différents États à coopérer et dialoguer entre eux. L'existence de cette information permet également aux États d'utiliser la coopération pour leurs propres intérêts, notamment logistiques. De même, le regroupement d'information au sein des OI permet de mettre en commun les problèmes existants au niveau national et international, ainsi que des éventuelles solutions ou pratiques utilisées par certains États membres. Cela étant, les régimes des réfugiés et des enfants représentant une réalité transnationale, les OI sont l'exemple de la prise de décision collective ainsi que de l'interdépendance des États

concernant les régimes susmentionnés, l'action menée par un État ayant une influence sur un autre.

Enfin, nous pouvons conclure que l'État reste souverain dans le domaine des régimes des réfugiés et des enfants, et donc des MENA, mais que les OI ont une certaine importance dans la mesure où les États ont besoin de leur action pour mener à bien leurs politiques au niveau international et national. Dès lors, les recommandations, observations, rapports et sanctions contribuent à former le régime international des MENA tel qu'il s'applique en Belgique. La diversité de leurs moyens directs envers l'État belge permet aux OI de faire respecter les engagements du Royaume de Belgique. Ainsi, même si les recommandations et observations influencent la Belgique dans une moindre mesure, les rapports et sanctions lui permettent d'utiliser l'information mise à disposition et de voir les limites à ne pas dépasser.

4.2. L'action indirecte des organisations internationales

Notre deuxième hypothèse énonce que « *Les OI modifient la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA de façon indirecte, au travers de la sensibilisation et la collaboration avec les organisations de la société civile et la population nationale* ». Puisque la société civile est une composante essentielle du jeu à double niveau qui se produit entre la scène internationale et nationale, il est normal que les OI veuillent également l'influencer afin d'obtenir un changement *bottom-up* de comportement des dirigeants politiques. La perspective de cette hypothèse repose donc sur le plan national du *Two-Level Game*, dans lequel les OI vont essayer d'influencer la population nationale en vue d'arriver à une modification des intérêts et préférences du gouvernement.

L'idée principale de l'action indirecte des OI en passant par la sensibilisation et la collaboration est de diversifier les moyens d'action pour obtenir un meilleur résultat, notamment en multipliant l'influence des acteurs impliqués dans le processus de décision des politiques publiques. Cependant, il faut remarquer que ces acteurs sont partie prenante de l'action lorsqu'ils le souhaitent, et non pas un acteur contraint ou un simple agent des OI. Les OI et les OSC sont alors susceptibles de former des alliances pour atteindre des buts communs. Ainsi, les OI peuvent mettre en place des actions de

collaboration et de sensibilisation avec d'une part les organisations de la société civile (OSC), qui regroupent les ONG, ASBL, plateformes et autres, et de l'autre, la population belge.

Toutefois, nous pouvons déjà nous apercevoir que les actions de collaboration des OI auront principalement pour objet les OSC, tandis que la sensibilisation sera dirigée plutôt vers la population nationale. Nous diviserons notre analyse entre ces deux groupes d'actions. Par ailleurs, l'importance de l'information, présente dans les deux hypothèses, est également un thème principal que nous développerons dans l'analyse de l'action indirecte des OI.

4.2.1. Collaboration

Dans le cadre de la défense des droits des réfugiés et des enfants regroupés sous la thématique des MENA, les OI vont entrer dans un processus de dialogue avec les OSC. Cela va leur permettre d'une part de partager l'information relative aux problèmes rencontrés sur le terrain, et de l'autre d'atteindre les acteurs de terrain en s'impliquant dans les processus mis en place par les OSC tels que les actions de plaidoyer, l'évaluation des politiques déjà en place, ainsi que l'offre de services proposés par les OSC pour soulager les pouvoirs publics. Nous pouvons reprendre ici l'exemple des rapports de l'UNICEF, qui montrent la collaboration entre les OI et les OSC, qui accueillent les enfants et permettent aux OI de mettre sur pied des projets avec eux.

De cette façon, les OI vont pouvoir renforcer l'action des OSC en mettant à leur disposition de l'information (« Les organisations nationales s'appuient sur les OI pour étayer un propos, souvent raccord. » (Vanessa Matz, entretien, 2021)), des moyens financiers, de l'expertise (« Organisation de journées d'études avec le HCR, groupes d'études mis en place par le HCR, financement des activités » (Plateforme Mineurs-en-Exil, entretien, 2021)), ainsi qu'un réseau d'acteurs prêts à faire pression sur le gouvernement (« Ils ont leurs propres canaux, sont là pour participer aux rencontres, et pour remonter les problèmes récurrents aux décideurs politiques. » (Plateforme Mineurs-en-Exil, entretien, 2021)).

Si nous reprenons notre cadre théorique, nous pouvons nous apercevoir de deux choses. Dans un premier temps, nous avons souligné l'importance des acteurs hors souveraineté dans les relations transnationales. Ainsi, les ONG, ASBL et autres organisations citoyennes présentes en Belgique ont un impact sur les affaires des OI, à travers de leur action sur le terrain, de leurs demandes, de leur plaidoyer. De la même façon, les OI participent aux actions menées à un niveau national qui défendent les principes et valeurs défendus par leurs institutions, par exemple « UNICEF est avec nous contre la détention des mineurs. » (Plateforme Mineurs-en-Exil, entretien, 2021). De plus, les moyens mis à disposition permettent au tuteur de dire que « Pour faire mieux il faut les OI car les organisations nationales ont moins de moyens. » (Tuteur, entretien, 2021).

Dès lors, nous pouvons nous dire que ces deux types d'acteurs interagissent entre eux en dehors de la présence de l'État, et que l'augmentation de ces interactions participe à la dépendance mutuelle entre ces acteurs, à une réduction de l'autonomie de celles-ci qui se retrouve reconstruite l'une en fonction de l'autre. L'interdépendance de Keohane et Nye (1977 : 8) ne s'applique plus ici aux États, mais aux acteurs qui gravitent autour des gouvernements, et qui se retrouvent mutuellement dépendants du fait de l'interaction dense et continue entre eux. Ainsi les OI ont une influence sur les OSC en termes de moyens, de visibilité, de réseaux, (« Les OI influencent les organisations nationales qui influencent la prise en charge par le gouvernement. » (Nora Serrokh, entretien, 2021)) et les OSC impactent l'action des OI grâce à leur connaissance du terrain et la proximité avec la population, qui constitue l'électorat dans l'État démocratique belge (« En tant que collaborateurs, ils [les OI] ne rencontrent pas le public cible, ils rassemblent juste les acteurs qui travaillent avec ou autour de ce public. » (Plateforme Mineurs-en-Exil, entretien, 2021)). Dans notre cas, nous pouvons utiliser un exemple de collaboration via l'OIM, qui s'investit dans la promotion en Croatie de la *Migration Policy Advisory Study* avec des groupes de travail et dont le but est d'analyser la politique migratoire et faire des recommandations pour une nouvelle politique (Andrijasevic & Walters, 2011 : 36).

Dans un deuxième temps, nous pouvons comprendre la relation de collaboration entre OI et OSC au travers de la dynamique des intérêts communs, préfigurée par le dilemme du prisonnier devant une situation d'intérêt commun (Stein, 1982 : 304). L'intérêt commun représenté dans cette situation est celui de la défense effective des droits des

MENA. Ainsi, si les OI et les OSC travaillent chacune de leur côté pour promouvoir les droits des MENA, le résultat final risque d'être suboptimal à la situation dans laquelle les deux collaboreraient. En effet, c'est en coopérant avec les OI que les OSC peuvent utiliser les moyens et l'aura des OI mis à leur disposition, et à l'inverse, les OI peuvent compter sur les OSC pour évaluer la situation sur le terrain, transmettre l'information, et avoir leur soutien lors de la mise en place de nouvelles politiques. Dès lors, les OSC et OI ont un avantage comparatif si les deux coopèrent sur une même action plutôt que d'essayer d'arriver à ce résultat séparément.

Enfin, si nous considérons les dirigeants de l'État belge comme étant à la jointure de la scène internationale et nationale dans le jeu à double niveau représenté par Putnam, nous pouvons conclure que la collaboration entre les OI et les OSC a pour but de faire pression des deux côtés afin de réaliser les objectifs communs des OI et OSC. Ainsi, si la collaboration est fructueuse et centrée sur le même objectif, il est plus probable que les dirigeants fassent des concessions sur certaines politiques publiques à ce sujet. Toutefois, si l'une des deux parties fait marche-arrière ou se rétracte, le gouvernement peut dès lors, reposer sa défense sur ce manque d'action d'un côté pour évoquer une politique des mains liées de l'autre côté.

4.2.2. Sensibilisation

La sensibilisation des populations et des OSC nationales forme une partie importante de l'action indirecte des OI dirigée vers un État précis. Dans le cas de la Belgique, « l'opinion publique est très contre les étrangers/réfugiés, surtout en période de crise » (Vanessa Matz, entretien, 2021). Il existe une certaine peur concernant toute la thématique des réfugiés en Belgique et ce qu'ils représentent, notamment une domination d'une logique de fermeture à l'égard des réfugiés (Scheuer, 2019). Dès lors, nous pouvons considérer que l'importance de la sensibilisation de la population belge de la part des OI est significative, tout comme la collaboration entre OI et OSC à ce sujet.

Tout d'abord, nous pouvons dire que l'électorat et l'opinion publique sont deux piliers de la démocratie en Belgique et les dirigeants politiques présents au gouvernement s'appuient sur ceux-ci pour établir les politiques publiques. Ainsi, si comme présenté

dans l'enquête de Scheuer (2019) l'opinion publique est plutôt fermée par rapport aux réfugiés, les dirigeants politiques seront aussi fermés à leur égard. En effet, il est logique de penser que les dirigeants élus représenteront les intérêts et demandes de leurs électeurs. Tout ceci est appuyé par les propos de la juriste du ST qui précise que « Le sujet est tellement sensible que les politiciens ne veulent pas se mouiller. Il y a l'importance de l'électorat. » (Juriste ST, entretien, 2021). Le lien entre électorat, opinion publique et politique est d'avantage marqué par les propos de Vanessa Matz pour qui « Assurer une politique plus humaine c'est inaudible pour l'opinion publique, inaudible pour l'électorat. [...] Le problème en Belgique c'est qu'on a toujours le nez sur les élections. » (Vanessa Matz, entretien, 2021).

C'est ici que le travail de sensibilisation des OI est important puisqu'il va permettre de modifier les préférences du niveau national, ce qui aura un impact sur les élections et les politiques défendues par les élus. De même, la force des OI réside dans leur large panel de moyens et surtout de la capacité des moyens financiers supérieure aux OSC que les OI peuvent déployer pour financer les campagnes de sensibilisation : « Budget important dans les organisations pour se servir de la publicité et se faire entendre (ex : UNICEF). Ils ont des moyens importants pour matraquer leurs avis. Ce sont des campagnes ciblées. » (Vanessa Matz, entretien, 2021). Ainsi, en modifiant les opinions de l'électorat, les OI peuvent espérer voir des modifications au niveau gouvernemental et des changements en rapport à la conformité des engagements pris par la Belgique, car comme le souligne la députée fédérale, « C'est bien le travail de sensibilisation car il parvient à toucher l'opinion publique, et par là, à toucher le gouvernement au niveau national. » (Vanessa Matz, entretien, 2021).

Par ailleurs, en ce qui concerne la thématique des MENA, l'opinion publique peut être plus encline à changer de préférences à ce sujet du fait de la nature des MENA. En effet, les MENA étant des enfants et à cause de leur vulnérabilité, l'électorat sera plus atteint émotionnellement que s'ils étaient des adultes. En outre, pour Vanessa Matz, « Le fait qu'ils aient une meilleure visibilité c'est une évidence. Par exemple, en ce qui concerne l'enfermement, l'opinion publique peut entendre qu'un enfant est un enfant et donc *no way* d'enfermement pour les enfants. » (Vanessa Matz, entretien, 2021). Dès lors, les politiciens sont plus enclins à adopter des mesures plus conformes aux droits en ce qui concerne les enfants, puisque la population est plus sensible à la situation des MENA qu'à celle des autres catégories de demandeurs d'asile et

réfugiés : « Ce sont plus les ONG nationales qui poussent beaucoup et une classe politique qui a moins peur de prendre des décisions en faveur des enfants. [...] Ce qui est surtout important c'est la question des enfants. On s'adresse à des parents, grands-parents, etc. » (Vanessa Matz, entretien, 2021). Par ailleurs, il est plus probable que les enfants soient accueillis sur base discrétionnaire que sur base légale, comparés à des demandeurs d'asile adultes (Crawley, 2011 : 1173).

Enfin, il est plus facile pour les OI de sensibiliser la population nationale belge à la situation des MENA et à la défense de leurs droits humains grâce à leur situation de vulnérabilité en tant qu'enfants. Dès lors, les OI ont plus de chances de modifier les préférences des citoyens sur ce qui se rapporte aux MENA, et ainsi modifier le comportement des dirigeants sur base de la volonté de l'électorat. De cette façon, les OI peuvent modifier la pratique de l'État belge en passant par la base de la démocratie, les citoyens, et en les sensibilisant directement

4.2.3. Puits d'information

Tout comme pour les rapports à destination des États, les OI servent aussi de réserve à information pour la société civile belge. En effet, les dossiers thématiques des OI sont accessibles au public et permettent aux OSC de poursuivre leur action de plaidoyer envers les dirigeants politiques. Les OI peuvent alors avoir une influence passive lorsque les différentes OSC ou les citoyens même se servent de l'information regroupée par les OI pour leurs propres actions.

De plus, l'information peut être considérée comme une source de pouvoir. Comme nous avons pu le voir dans le cadre de notre première hypothèse, l'information donne aux OI une source de légitimité, la légitimité experte, qui permet aux OI de connaître les points forts et faibles des États membres, ainsi que les solutions possibles à leurs problèmes et les moyens pour y arriver. Or, dans le cadre de notre deuxième hypothèse, l'information mise à disposition par les OI permet aux citoyens et OSC de mieux connaître les enjeux internationaux et l'impact que les problèmes mondiaux peuvent avoir sur leur propre pays.

L'information est donc un outil essentiel pour prendre des décisions mûries et réfléchies, en connaissance de cause. Dès lors, la mise à disposition de celle-ci par les

OI permet d'influencer la prise de décision des acteurs sur le terrain et les guider dans leurs actions. Ainsi, si nous nous retrouvons dans une situation où nous connaissons tous les intérêts en jeu et les préférences des autres, alors la coopération est quelque chose qui vient aisément, puisque nous avons confiance dans les choix et motivations du partenaire.

De la même façon, si nous nous retrouvons dans une situation de principal-agent, l'information à disposition de tout le monde permet au principal de connaître toutes les actions de l'agent, et empêche celui-ci de l'utiliser pour ses propres desseins. Dans notre cas, si des problèmes de principal-agent émergent entre les OI et les dirigeants politiques, ou entre la société civile et ses leaders, l'existence de la même information de chaque côté permettra de limiter les effets négatifs de ce manque de connaissance. C'est donc le rôle de gestionnaire de l'information des OI qui permet d'influencer les comportements, que ce soit au niveau international ou national.

4.2.4. Récapitulatif

Notre deuxième hypothèse énonçait que les OI menaient des actions indirectes envers les États, la Belgique dans le cadre de ce mémoire, afin de modifier le comportement politique en ce qui concerne les MENA. Ainsi, les OI tentent d'influencer les politiques publiques en faveur des MENA au travers d'actions de collaboration et de sensibilisation avec les OSC et la population belge.

En effet, les OI collaborent avec les OSC pour les actions de plaidoyer de celles-ci et leur fournissent du matériel pour mener à bien leurs projets, que ce soit au niveau financier, informationnel ou encore, en agissant comme observateurs, conseillers ou organisateurs de groupes d'études. En outre, les actions de sensibilisation de la population à la cause des MENA sont également partagées entre OI et OSC, les OI ayant plus de moyens pour mener des campagnes à plus large échelle. La collaboration entre OI et OSC leur permet de mettre en commun leurs moyens pour arriver à un meilleur résultat.

Nous avons aussi souligné l'importance de l'information regroupée par les OI pour améliorer l'efficacité des actions ou politiques mises en place, que ce soit pour les OSC ou pour les OI. De plus, nous pouvons également penser la distribution de

l'information dans les campagnes de sensibilisation comme un moyen de transformer les préférences des citoyens et ainsi atteindre un changement *bottom-up* des politiques étatiques.

Enfin, nous pouvons constater que les actions indirectes des OI ne sont pas nécessairement à utiliser quand les actions directes ne fonctionnent pas, mais plutôt en combinaison avec celles-ci. C'est ainsi qu'en faisant pression des deux côtés du *Two-Level Game* les OI peuvent mettre plus de chances de leur côté pour atteindre leur objectif de modification du comportement politique à l'égard des MENA et promouvoir efficacement leurs droits et application en Belgique.

Conclusion

Ce mémoire s'intéresse à la dynamique des vagues de migrations clandestines des personnes qui cherchent à fuir la persécution et à trouver la sécurité dans des pays proches ou lointains, et qui ont se sont répandues sur l'Europe avec plus de force depuis 2015. Nous avons décidé de nous concentrer sur les enfants, les mineurs étrangers non accompagnés (MENA), qui arrivent en Belgique seuls et vulnérables. Par ailleurs, nous avons également mis la focale sur l'action des organisations internationales (OI), qui ont souvent pour mission de faire respecter les engagements pris par les États dans le cadre de traités ou conventions internationales telles que la Convention internationale des droits de l'enfant ou encore la Convention relative au statut de réfugié de 1951. Ainsi, l'action internationale analysée se concentre sur les moyens des OI pour amener la Belgique à se conformer à ses engagements envers les MENA, dans une analyse du jeu à double niveau (*Two-Level Game*) présent pour les dirigeants politiques entre la scène internationale et nationale, et entre l'existence des différents régimes internationaux, tels que celui des réfugiés et celui des droits des enfants.

L'objectif de ce mémoire est de répondre à la question suivante : ***Comment les Organisations Internationales peuvent modifier la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA et leurs droits ?*** Pour y répondre, nous avons avancé deux hypothèses se rapportant à l'aspect direct et indirect de la relation entre les OI et leurs actions, et les États. Afin de vérifier nos hypothèses, nous nous sommes principalement inclinés sur la récolte des données des entretiens menés avec différents acteurs de la prise en charge des MENA, tels qu'un tuteur ; une juriste du Service des Tutelles ; un coordinateur de la Plateforme Mineurs-en-exil ; Vanessa Matz, députée fédérale CdH ; Nora Serrokh, attachée parlementaire à la Chambre des Représentants ; et enfin, Nina Roox, conseillère du Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, Sammy Mahdi, en ce qui concerne le volet « Asile et Migration ». Malheureusement, malgré que plusieurs entretiens aient été demandés au sein des OI présentes en Belgique, cela n'a pu aboutir à cause d'une surcharge de travail.

La première hypothèse énonce que : *Les OI modifient la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA de façon directe au travers de leurs recommandations,*

observations, rapports et sanctions. Dans ce cas, l'État belge devrait modifier son comportement en se basant sur les recommandations, observations, rapports et sanctions des OI. Néanmoins, l'État belge est souverain en matière de migration, et peut donc accepter de se conformer aux recommandations des OI selon son bon vouloir. C'est ici que l'aspect des observations, rapports et sanctions entre en ligne de compte.

D'une part, en effet, les observations et rapports vont commenter l'action de l'État belge, et fournir des indications précises en termes d'interprétation des conventions et du régime des MENA en particulier. Ainsi, les OI peuvent utiliser les processus de *blame & shame*, qui vont toucher la réputation d'un État sur la scène internationale et par là, ses intérêts. Dès lors, lorsque l'intérêt étatique est touché, l'État belge est plus susceptible de modifier son comportement. Par ailleurs, les sanctions visent également le même but, si ce n'est que l'État mis en cause doit se conformer à la décision juridique. En ce sens, les OI contraignent l'État belge à participer à la coopération internationale, car celui-ci a plus intérêt à coopérer pour maximiser ses intérêts qu'à faire défection et risquer une sanction sur la scène internationale.

D'autre part, l'État belge a également besoin des OI pour mener à bien ses politiques publiques sur la scène nationale et montrer son adhésion aux différents régimes en place. En effet, les informations contenues dans les rapports des OI, se rapportant non seulement à l'État belge mais aussi à la situation dans d'autres pays, permettent de mieux appréhender la gestion des migrations et des réfugiés. Les OI servent également de point de contact ou de lien entre les différents États membres, et interviennent dans certaines démarches telles que la relocalisation, le tracing ou la réunification familiale.

Ainsi, pour répondre à la question de recherche, les OI peuvent modifier le comportement de l'État belge envers les MENA de manière directe. Toutefois, le succès des recommandations, observations, rapports et sanctions n'est pas garanti à 100% puisque l'État belge reste souverain. Dès lors, nous pouvons conclure que l'action directe employée par les OI influence de manière limitée le comportement étatique. En effet, les OI restent cantonnées au fait que l'État belge ne doit pas dépasser la limite désignée par les traités et conventions, mais en ayant peu de pouvoir pour influencer l'État belge à aller au-delà dans la défense des droits des MENA.

En ce qui concerne la deuxième hypothèse, il est suggéré que : *Les OI modifient la pratique de l'État belge en ce qui concerne les MENA de façon indirecte, au travers de la sensibilisation et la collaboration avec les organisations de la société civile et la population nationale.* Si notre première hypothèse se concentrait sur l'aspect international du *Two-Level Game* en relation avec les dirigeants nationaux, la deuxième se concentre sur l'influence des OI sur la partie nationale du *Two-Level Game*, en relation avec la population. La mise en évidence dans cette hypothèse se fait alors sur la collaboration entre les OI et les OSC, ainsi que sur la sensibilisation de la population nationale.

Dans cette section, nous avons vu que les OI disposent de beaucoup de moyens, financiers et autres, qu'elles peuvent mettre à disposition des OSC afin de mettre en place des actions de plaidoyer et de sensibilisation à l'intérieur des frontières de l'État belge. Ainsi, la collaboration avec les OSC permet aux OI d'atteindre les intérêts étatiques par le bas, à partir de la conscience collective des électeurs envers leurs élus. La modification du comportement passe alors par un changement d'attitude de la population, afin de minimiser l'impact de la politique des mains liées des dirigeants.

Cependant, cela ne se passe pas toujours de manière très homogène puisque, ainsi que les entretiens l'ont démontré, l'opinion belge en ce qui concerne la problématique des réfugiés n'est pas toujours positive. Dans notre cas, il devrait y avoir une amélioration de la situation en ce qui concerne les MENA, puisqu'ils font partie d'une catégorie de la population plus vulnérable, qui suscite plus de compassion et d'empathie et qui appelle aux sentiments. Cependant, les OI doivent être précautionneuses en entreprenant ce genre d'action car cela pourrait être qualifié d'ingérence dans les affaires de l'État belge, ce qui est contraire aux principes de l'ONU.

Nous pouvons apporter une nuance dans notre réponse à la question de recherche. L'action indirecte des OI peut donner des résultats sur la modification du comportement de l'État belge, mais elle doit toujours être accompagnée par une action directe. En effet, si l'action des OI se résume à de la sensibilisation, alors il n'y aura pas de réel changement dans l'immédiat, puisque les OI n'auraient pas assez de pouvoir pour poursuivre leurs objectifs. Ainsi, la diversification des moyens d'actions des OI permet à celles-ci d'obtenir une meilleure garantie de résultats, en modifiant de

manière uniforme le comportement de l'État belge sur la scène internationale et nationale.

Il y a un autre élément important qu'il nous faut souligner dans ce mémoire, qui est l'importance de l'information. Nous n'avons pas pu développer suffisamment le thème de l'information disponible au sein des OI, de sa gestion et de son exploitation. Dans le monde transnational d'aujourd'hui, la place de l'information prend une place de plus en plus grande dans notre quotidien, et il serait intéressant de voir comment l'utilisation de celle-ci peut avoir une influence, positive ou négative, sur le sort des réfugiés en Europe, et spécialement sur celui des MENA. En effet, disposer de l'information relative à un demandeur d'asile, au niveau personnel ou au niveau du pays d'origine, facilite l'analyse de son dossier et diminue le temps de traitement de celui-ci. Le traitement de l'information et de son partage au sein des OI et de leurs pays membres serait intéressant à analyser pour se rendre compte de la place attribuée à celle-ci dans le monde des migrations.

Par ailleurs, il existe aussi des multiples différences au sein de l'État belge et des différentes Régions et Communautés. Le partage des compétences entre entité fédérale et fédérée en ce qui concerne la migration et la gestion des demandeurs d'asile reste un des nombreux motifs de tensions. Ce même partage des compétences et les difficultés qu'il implique peut aussi avoir lieu au sein des OI et des différents organes qui les composent. Ainsi, il conviendrait d'analyser l'éventuel partage des compétences en matière d'asile au sein des assemblées générales, ainsi que de la délégation de missions à des agences spécialisées. Nous avons souligné dans ce mémoire la problématique du principal et de l'agent, mais il y a des avantages qui pourraient s'avérer non-négligeables.

Pour finir, nous pouvons dire que ce mémoire a permis de voir quels étaient les moyens non-conventionnels mis en œuvre par les OI pour faire respecter des conventions internationales, qui ne sont pas toutes contraignantes. Malheureusement, nous n'avons pas pu récolter le témoignage direct des représentants des OI, ce qui laisse une lacune dans notre recherche. Néanmoins, celle-ci a permis d'ouvrir une porte sur les relations continues qu'entretiennent les OI avec l'État belge, ses institutions, ses OSC et sa population. Cela permettra peut-être par la suite d'étudier avec plus de profondeur la nature de ces relations et les conséquences qu'elles peuvent entraîner.

En conclusion, nous pouvons affirmer que la modification du comportement étatique reste un sujet compliqué pour les OI, qui doivent essayer de combiner les multiples moyens mis à leur disposition pour changer les préférences et intérêts sur les deux tableaux du *Two-Level Game* et arriver à meilleur résultat de la gestion des MENA à un niveau international. Nous concluons par une phrase dite par la députée fédérale Vanessa Matz, et qui résume l'essentiel de l'action des OI : « Heureusement que les OI sont là pour forcer les Etats à faire un peu plus que le service minimum, pour tirer la sonnette d'alarme. » (Entretien, 2021).

Bibliographie

- Ambrosetti, D., & Buchet de Neuilly, Y. (2009), « *Les organisations internationales au cœur des crises. Configurations empiriques et jeux d'acteurs* ». In *Cultures & Conflits*, Vol. 75, pp. 7-14.
- Amnesty International (2016), « *Fiche pédagogique : Les mineurs étrangers non-accompagnés en Belgique* », Retrieved from https://www.amnesty.be/IMG/pdf/dossier_pedagogique_mena_basse_def.pdf
- Andrijasevic, R., & Walters, W. (2011), « *L'Organisation internationale pour les migrations et le gouvernement international des frontières* ». In *Cultures & Conflits*, Vol. 84, pp. 13-43. <https://doi.org/10.4000/conflits.18225>
- Axelrod, R., & Hamilton, W. (1981), « *The evolution of cooperation* ». In *Science*, Vol. 211(4489), pp. 1390–1396. DOI:10.1126/science.7466396.
- Barnett, L. (2002), « *Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime* ». In *International Journal of Refugee Law*, Vol. 14(2&3), pp. 238-262, https://doi.org/10.1093/ijrl/14.2_and_3.238
- Barnett, M., & Finnemore, M. (2004), « *Rules for the World : International Organizations in Global Politics* », Cornell University Press, 244p, ISBN: 978-0-8014-8823-8.
- Battistella, D., Cornut, J., & Baranets, É. (2019), « *Chapitre 4. Le paradigme réaliste* ». In D. Battistella, J. Cornut & É. Baranets (Dir), *Théories des relations internationales* Presses de Sciences Po, *References*, 6e éd., pp. 121-168.
- Battistella, D., Cornut, J., & Baranets, É. (2019). « *Chapitre 14. La coopération* ». In D. Battistella, J. Cornut & É. Baranets (Dir), *Théories des relations internationales* Presses de Sciences Po, *References*, 6e éd., pp. 489-520.
- Betts, A. (2015), « *The Normative Terrain of the Global Refugee Regime* ». In *Ethics & International Affairs*, Vol. 29(4), pp. 363-375, DOI: 10.1017/S0892679415000350.

- Betts, A., & Milner, J. (2019), « *Governance of the Global Refugee Regime* ». In World Refugee Council Research Paper Series, N° 13, Ma 21st, retrieved from <https://www.cigionline.org/publications/governance-global-refugee-regime>
- Bhabha, J. (2003), « *More Than Their Share of Sorrows: International Migration Law and the Rights of Children* », In *Saint Louis University Public Law Review*, Vol. 22 (2), pp. 253-275.
- Bhabha, J., & Abel, G. (2020), « *Children and unsafe migration* », In *IOM's World Migration Report 2020*, pp. 251-271, ISBN 978-92-9068-789-4.
- CEDH (12/10/2006), *Mubilanzila Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, Requête n° 13178/03.
- (18/02/2020), *Makdoudi c. Belgique*, Requête n° 12848/15.
 - (21/01/2011), *M.S.S c. Belgique & Grèce*, Requête n° 30696/09.
 - (27/10/2020), *M.A. c. Belgique*, Requête n° 19656/18.
 - (31/01/2012), *M.S. c. Belgique*, Requête n° 50012/08.
- Comité des droits de l'enfant (1995), « *Observations finales du Comité des droits de l'enfant : Belgique* », 20 juin 1995.
- Comité des droits de l'enfant (2010), « *Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l'article 44 de la Convention. Observations finales : Belgique* », 11 juin 2010.
- Comité des droits de l'enfant (2017), « *Rapport valant cinquième et sixième rapports périodiques soumis par la Belgique en application de l'article 44 de la Convention* », 20 juillet 2017.
- Comité des droits de l'enfant (2019), « *Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques* », 1^{er} février 2019.
- Comité des droits de l'homme (2018), « *Sixième rapport périodique soumis par la Belgique en application de l'article 40 du Pacte, selon la procédure facultative d'établissement des rapports* », 18 juillet 2018.

- Comité des droits de l'homme (2019), « *Observations finales concernant le sixième rapport périodique de la Belgique* », 1^{er} novembre 2019.
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2019), « *Cinquième rapport périodique soumis par la Belgique en application des articles 16 et 17 du Pacte* », 9 décembre 2019.
- Conseil de l'Europe (1950), « *Convention Européenne des Droits de l'Homme* », Rome, adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.
- Coordinateur Plateforme Mineurs-en-Exil (2021), *Entretien*, réalisé par Joyce Dumont de Chassart, à Louvain-la-Neuve, par vidéoconférence, le 19 février 2021.
- Crawley, H. (2011), « *Asexual, Apolitical Beings' : The Interpretation of Children's Identities and Experiences in the UK Asylum System* », In *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 37(8), pp. 1171-1184. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.590645>
- Défense des Enfants International (DEI) Belgique (2019), « *Rapport à l'attention du Comité des Droits de l'Homme en vue de l'examen de la Belgique* », 8 novembre 2019.
- Eba Nguema, N. (2015), « *La protection des mineurs migrants non accompagnés en Europe* ». In *La Revue des droits de l'homme, Revue du Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux*, Vol. 7, pp. 1-13. <https://doi.org/10.4000/revdh.1147>
- Ensor, M. O., & Goździak, E. M. (Éds.), (2017), « *Children and Forced Migration : Durable Solutions During Transient Years*», Springer, 378p., ISBN: 978-3-319-40691-6.
- Eurostat (2020), « *Asylum applicants considered to be unaccompanied minors by citizenship, age and sex* » [Data file] Retrieved from: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYUNAA_custom_764225/default/table?lang=en
- Fiddian-Qasmiyeh, E., Loescher, G., Long, K., & Sigona, N. (Éds.). (2014), « *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*», Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199652433.001.0001>

- Fourrier, K. (2017), « *L'estimation de l'âge des MENA en question : problématique, analyse et recommandations* », Plate-forme Mineurs en Exil, Septembre. Retrieved from : <https://www.mineursenexil.be/files/Image/mena-Cadre-juridique/Estimation-de-l-age-as-printed.pdf>
- Gerbet, P. (2012), « *Chapitre 10. Les organisations internationales* ». In Robert Frank (éd.), « *Pour l'histoire des relations internationales* », pp. 255-269, Paris cedex 14, Presses Universitaires de France. DOI : 10.3917/puf.frank.2012.01.0255.
- Grandi, F. (2019), « Mot d'ouverture au Forum Mondial sur les réfugiés », 17 décembre 2019, consulté sur <https://www.unhcr.org/fr/admin/hcspeeches/5df9e9997/mot-douverture-forum-mondial-refugies.html>
- Haggard, S., & Simmons, B. (1987), « *Theories of International Regimes* ». In *International Organization*, Vol. 41, pp. 491-517, <https://doi.org/10.1017/S0020818300027569>
- Hassner, P. (1995), « *Les intrus : Théorie et pratique des relations internationales devant le problème des réfugiés* ». In *Esprit (1940-)*, Vol. 209 (2), pp. 105-122.
- Hubert, S. (2020), « *Transition vers l'autonomie des MENA et Ex-MENA : concertation, état des lieux et recommandations* ». Rapport de l'Association Joseph Denamur, October 2020, https://www.uvcw.be/no_index/files/3571-2020-10-23---rapport-final-projet-ajdn.pdf
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976), « *Theory of the firm : Managerial behavior, agency costs and ownership structure* », In *Journal of Financial Economics*, Vol. 3(4), pp. 305-360. DOI: 10.1016/0304-405X(76)90026-X.
- Juriste du Service des Tutelles (2021), *Entretien*, réalisé par Joyce Dumont de Chassart, à Louvain-la-Neuve, par vidéoconférence, le 11 mars 2021.
- Keohane, R. & Nye, J. (1977), « *Power and Interdependence: World Politics in Transition* », Little, Brown and Company (Eds), 272 p., ISBN: 978-0316489362.

- Krasner, S. D. (1982), « *Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables* ». In *International Organization*, Vol. 36(2), pp. 185-205.
- Lebovic, J. H., & Voeten, E. (2006), « *The Politics of Shame : The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNCHR* ». In *International Studies Quarterly*, Vol. 50(4), pp. 861-888. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00429.x>
- Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour l'établissement et l'éloignement des étrangers.
- Loi-programme du 24 décembre 2002 (I) (art. 479) - Titre XIII - Chapitre VI : Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés.
- Meyer-Heine, A. (2018). « *Le droit d'asile des mineurs non accompagnés dans l'Union européenne. Questions liées à leur représentation* ». In *Sociétés et jeunesses en difficulté* [Online], Vol. 21, Article 21. <http://journals.openedition.org/sejed/9257>
- Moody, Z. (2016), « *Les droits de l'enfant : Genèse, institutionnalisation et diffusion (1924-1989)* », Suisse, Editions Alphil, 426 p., ISBN : 978-2-88930-135-5
- Nina Roox (2021), *Entretien*, réalisé par Joyce Dumont de Chassart, à Louvain-la-Neuve, par vidéoconférence, le 31 mars 2021.
- Nora Serrokh (2021), *Entretien*, réalisé par Joyce Dumont de Chassart, à Louvain-la-Neuve, par vidéoconférence, le 6 avril 2021.
- Organisation des Nations Unies (1951), *Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés*.
- Organisation des Nations Unies (1966), *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, New York, adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 3 janvier 1976.
- Organisation des Nations Unies (1966), *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, New York, adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976.

- Organisation des Nations Unies (1967), *Protocole relatif au statut des réfugiés*.
- Organisation des Nations Unies (1989), *Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)*.
- Putnam, R. D. (1988), « *Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games* ». In *International Organization*, Vol. 42(3), pp. 427-460.
- Réseau Européen des Migrations (2009), « *Mineurs Non Accompagnés en Belgique : Accueil, retour et intégration* ». In Réseau Européen des Migrations <https://emnbelgium.be/fr/publication/mineurs-non-accompagnes-en-belgique-rem>
- Risse, T., Ropp, S. C., & Sikkink, K. (2013), « *The Persistent Power of Human Rights : From Commitment to Compliance* ». Cambridge University Press, 374 p., ISBN: 978-1-107-02893-7.
- Scheuer, B. (2019), « *Les réfugiés, l'Europe déchirée et les amnésiques* », enquête, Bruxelles : Fondation « *Ceci n'est pas une Crise* », 4 mai 2019, <http://www.cecinestpasunecrise.org/comprendre/leurope-les-refugies-et-les-amnesiques/>
- Senarclens, P. de. (2001), « *Les organisations internationales face aux défis de la mondialisation* ». In *Revue internationale des sciences sociales*, Vol. 170(4), pp. 559-572.
- Senarclens, P. de. (2006), « *Théories et pratiques des relations internationales depuis la fin de la guerre froide* ». In *Politique étrangère*, Hiver (4), pp. 747-759.
- Stein, A. (1982), « *Coordination and collaboration : regimes in an anarchic world* ». In Stephen Krasner (eds), *International Regimes* (pp. 115-140), 1983, Cornell University Press, ISBN 978-0801492501.
- Stiglitz, J. E. (1989), « *Principal and Agent* ». In J. Eatwell, M. Milgate, & P. Newman (Éds.), *Allocation, Information and Markets*, pp. 241-253, Palgrave Macmillan UK. DOI: 10.1007/978-1-349-20215-7_25
- Tuteur MENA (2021), *Entretien*, réalisé par Joyce Dumont de Chassart, à Louvain-la-Neuve, par vidéoconférence, le 3 mars 2021.

UNHCR (2017), « *Commentaires du HCR relatifs aux : - Projet de loi 2548/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers (ci-après « Projet de loi monocaméral »).* - *Projet de loi 2549/003 modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ci-après « Projet de loi bicaméral »)* », 4 October 2017, <https://www.refworld.org/docid/59e85fd44.html>

UNHCR (2020), « *Mémoire : Améliorer la protection des réfugiés et des apatrides en Belgique et dans le monde* », septembre 2020, consulté sur <https://www.unhcr.org/be/wp-content/uploads/sites/46/2020/10/BEL-MemorandumFR-Septembre2020-1.pdf> .

UNHCR (2021), « *Commentaires du UNHCR pour les réfugiés concernant la proposition de résolution relative à l'instauration d'un modèle de migration européen à visage humain permettant de lutter effectivement contre le trafic d'êtres humains et la migration illégale du 30 septembre 2020 déposée par M. Theo Francken et consorts (DOC 55 1543/001)* », 15 January 2021, <https://www.refworld.org/docid/6006c0104.html>

UNHCR (s. d.), « *UNHCR Global Trends 2019* ». Consulté le 8 avril 2021, à l'adresse <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>

UNICEF (2018), « *Les enfants migrants et réfugiés en Belgique prennent la parole* », Rapports *What Do You Think ?*, consulté le 24 mai 2021, à l'adresse <https://www.unicef.be/sites/default/files/2020-09/Les%20enfants%20migrants%20et%20r%C3%A9fugiés%20en%20Belgique%20prennent%20la%20parole.pdf>

Vanessa Matz (2021), *Entretien*, réalisé par Joyce Dumont de Chassart, à Louvain-la-Neuve, par vidéoconférence, le 30 mars 2021.

Vaubel, R. (2006), « Principal-agent problems in international organizations ». In *The Review of International Organizations*, Vol. 1(2), pp. 125-138. <https://doi.org/10.1007/s11558-006-8340-z>

Verhellen, E. (2015), « *The Convention on the Rights of the Child: Reflections from a historical, social policy and educational perspective* ». In *Routledge International Handbook of Children's Rights Studies*, Vandenhoe et al. (eds), Routledge, pp 43-59.

Annexes

Annexe 1 – Questionnaire entretiens

Présentation :

- Quelle est votre expérience avec les organisations internationales dans votre activité ?

Interaction OI et institutions fédérales :

- De quelle manière percevez-vous l'action des organisations internationales au niveau national ? En quoi pensez-vous que les OI ont leur mot à dire dans les politiques publiques ?
- Est-ce que vous percevez une limitation dans l'action des OI ? Est-ce qu'elles pourraient aller plus ou moins loin dans leurs actions mais en sont empêchées ? Si oui, par qui ou quoi ?
- Pensez-vous que l'Etat belge puisse se servir des OI pour ses propres intérêts sur la scène internationale et les écarter sur la scène nationale ?
- De quelle manière les traités et accords internationaux se concrétisent au niveau interne ?
- Y a-t-il des écarts entre ce que les OI et leurs représentants disent et font ? (écart entre valeurs et actions ou absence d'action)
- Avez-vous déjà assisté, ou entendu parler de conflits ou divergences entre acteurs locaux (représentants fédéraux, etc) et représentants des organismes internationaux ?
- Est-ce que vous trouvez que les OI et leurs représentants ont une grande influence dans la prise de décision des politiques publiques ? De quelle manière ?

OI et MENA (droits des enfants)

- En ce qui concerne les MENA, voyez-vous une influence internationale dans leur prise en charge ? Est-ce que leur position vulnérable en tant qu'enfants leur garantit une meilleure visibilité et prise en charge que les adultes ? Dans des secteurs en particulier ?

- Pensez-vous que la grande partie de ce qui se fait actuellement (centre d'accueil pour mineurs, hébergements, école, etc..) soit dû à l'action des OI ou plutôt d'organismes indépendants nationaux tels que des ASBL ou des plateformes citoyennes ? Dans le deuxième cas, est-ce que l'on peut soupçonner une éventuelle action de sensibilisation de la part des OI ?
- A votre avis, quelles actions pourraient mener les OI pour agir dans l'intérêt des MENA, et avec l'aide de quels organismes au niveau national (plutôt étatiques ou citoyens)?

