

Mendicité avec enfants : l'arsenal législatif est suffisant mais un renforcement des droits des enfants roms s'impose

**Analyse
Juillet 2013**

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) a souhaité apporter sa contribution au débat sur la proposition de loi du 10 février 2012 modifiant les articles 433^{ter} et suivants du Code pénal relatifs à l'exploitation de la mendicité, discutée ce printemps 2013 en Commission de l'Intérieur du Sénat¹. Cette proposition de loi, déposée par Christine Defraigne (MR), Martine Taelman (open VLD) et André du Bus de Warnaffe (CDH) a notamment pour objectif de pénaliser la mendicité accompagnée d'enfant.

La CODE est attentive à la question depuis 10 ans. En 2003, elle publiait une étude intitulée « Réponse sociale à la question de la mendicité des enfants en Belgique », suivie, en 2004, d'une étude consacrée à l'intégration scolaire des enfants Roms et à la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom². Depuis, la CODE a suivi de près cette problématique, en collaboration avec divers partenaires associatifs et institutionnels.

La proposition de loi intervient dans un contexte de crise économique entraînant un taux de pauvreté de plus en plus important en Europe, des politiques d'emploi restrictives et des politiques anti-migratoires qui touchent en particulier certains citoyens européens, notamment les Roms.

Au-delà de l'émotion que suscite le phénomène de la mendicité des enfants, il est nécessaire d'objectiver les informations qui la concernent afin de pouvoir réfléchir aux solutions qui doivent y être apportées. Les enfants confrontés à la mendicité ne constituent en effet que la partie visible d'une problématique complexe aux niveaux à la fois national et international.

¹ Proposition de loi du 10 février 2012 modifiant les articles 433^{ter} et suivants du Code pénal relatif à l'exploitation de la mendicité, n° 5-1477/1.

² Voyez CODE, « Recherche relative au développement d'une réponse sociale à la question de la mendicité des enfants en Belgique », 2003, Bruxelles ; CODE, « Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms », Février-juillet 2004, Bruxelles et CODE, « La mendicité des enfants : questions-réponses », octobre 2010, téléchargeables sur www.lacode.be (rubrique Publications).

Qui sont les enfants concernés par la mendicité en Belgique ?

D'après les informations recueillies dans divers travaux de recherche³ et auprès d'associations de terrain, les enfants concernés par la mendicité en Fédération Wallonie-Bruxelles et en Région de Bruxelles-Capitale sont pour la plupart des enfants étrangers accompagnés de leurs parents ou de membres de leur famille au sens large, originaires des Pays d'Europe centrale et orientale (PECO), et d'origine Rom.

Le plus souvent, les enfants ne sont pas des enfants *de la rue*. Le terme enfants *dans la rue*⁴ est plus approprié puisque, généralement, les enfants dorment le soir sous un toit⁵.

Il n'est pas inutile de rappeler que les Roms font l'objet de discriminations depuis des siècles. Malgré l'entrée en 2007 de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne et divers programmes visant à l'intégration des Roms, il reste vrai qu'aujourd'hui leur situation ne connaît pas d'amélioration substantielle. Leur accès aux droits fondamentaux reste très difficile. Par ailleurs, l'entrée dans l'UE a augmenté sensiblement la mobilité des familles. Des familles roms poursuivent donc leur recherche de perspectives plus avantageuses dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest.

Toutefois, en Belgique, les Roumains et les Bulgares n'ont pas encore le droit de travailler et ne disposent que d'un droit de séjour temporaire. En ce qui concerne l'aide sociale, seule l'aide médicale urgente leur est accessible⁶.

Enfants concernés par la mendicité, enfants maltraités ?

Pour les Roms, mendier est un moyen de se débrouiller au jour le jour au vu de leurs conditions de vie précaires. Ce phénomène n'est pas une caractéristique de la culture des Roms, malgré les clichés habituels à ce sujet.

Par conséquent, emmener son enfant dans la rue n'est pas directement un signe de maltraitance ou de négligence. Les associations qui travaillent avec ces familles constatent au contraire que les enfants sont généralement bien soignés par leurs parents, que certains fréquentent les consultations de l'ONE, qu'ils souhaitent inscrire leurs enfants à l'école⁷, etc.

³ Citons notamment : Foyer Bruxelles, « Les Roma de Bruxelles », septembre 2004, actualisé en septembre 2006, www.foyer.be; « Manifeste des Roms de Bruxelles sur la mendicité avec des enfants », 2007 et CLE, A., e.a., « Bedelarij in het Brussels Hoofdstedelijck Gewest », KUB, 2006.

⁴ Distinction faite par S. ASQUITH dans « Aperçu général du phénomène des enfants de la rue - enfants dans les rues en Europe centrale et orientale. Enfants de la rue, enfants dans la rue. Un programme commun de la Fondation Roi Baudouin en partenariat avec la Banque mondiale », 1999, p. 8.

⁵ Il est toutefois à noter que des familles Roms sont aussi parfois à la rue. Citons, par exemple, la situation de familles qui ont vécu de longues semaines dans la Gare du Nord en 2012 ou à la Porte d'Anderlecht (Bruxelles) en 2013, notamment des femmes enceintes et de très jeunes bébés. Cette situation a été largement dénoncée par le Délégué général aux droits de l'enfant, s'indignant du manque d'attention des autorités publiques à l'égard de ces familles, www.dgde.cfwb.be

⁶ Audition de Jacques Fierens devant la Commission de l'Intérieur du Sénat le 21 mai 2013.

⁷ Comme en témoigne le Centre d'intégration social *Le Foyer* à Molenbeek, ce sont parfois des écoles elles-mêmes qui refusent l'inscription d'enfants roms alors que des places sont encore disponibles.

Rappelons qu'il est bien entendu dans l'intérêt des enfants de ne pas être séparés de leurs parents, sauf à prouver que les parents exploitent effectivement les enfants ou leur sont nuisibles. Le droit de demeurer avec ses parents est d'ailleurs consacré par la Convention internationale relative aux droits de l'enfant.

Enfin, il est utile de rappeler que la mendicité n'est plus un délit depuis 1993.

Les causes de la mendicité

Le profil des familles qui mendient avec des enfants n'est pas homogène. Certaines viennent pour s'installer durablement en Belgique, d'autres y séjournent parfois de manière temporaire pour récolter de l'argent grâce à la mendicité avant de rentrer dans leur pays.

Dans tous les cas, les facteurs de risque qui rendent les enfants plus vulnérables à la mendicité sont la pauvreté, l'exclusion sociale, la discrimination et le manque de protection sociale.

Chaque situation doit être appréhendée au cas par cas, avec attention et prudence, dans l'intérêt supérieur des enfants.

La mendicité est le plus souvent la conséquence d'un état de vulnérabilité et d'exclusion.

a) Etat de vulnérabilité

La plupart des familles qui mendient sont en situation de séjour précaire qui ne leur permet pas de recevoir l'aide sociale. Comme nous l'avons précisé, elles ne disposent pas non plus du droit de travailler légalement. Les ressortissants Roumains et Bulgares sont jusqu'à aujourd'hui soumis aux restrictions à la libre circulation. Ils ne peuvent voir leur séjour autorisé que s'ils exercent des métiers en pénurie, inaccessibles à la plupart des Roms qui n'ont pas de qualifications ou d'expériences professionnelles adaptées.

Mendier est donc une manière de récolter de l'argent pour (sur)vivre au jour le jour.

La marginalisation qui en découle entraîne de nombreux problèmes sociaux. Compte tenu de leur statut précaire, les familles restent groupées et ne se séparent pas de leurs enfants.

Partant de ce constat, même si nous partageons l'avis selon lequel la place des enfants n'est pas dans la rue, notre position est plutôt d'aider les familles à vivre dignement en attendant un droit au séjour et au travail, et, à défaut, à travers une aide sociale décente pour les familles concernées. Envoyer ces jeunes mères (la plupart sont à peine majeures) en prison (de 1 à 5 ans), leur imposer une amende (de 3.000 à 300.000 euros), les séparer de leur enfant (ou maintenir l'enfant en prison avec leur mère), est extrêmement conséquent et préjudiciable pour l'enfant et sa famille. C'est une façon de punir une famille parce qu'elle est pauvre !

Les limitations du droit de libre circulation seront nécessairement levées, en ce qui concerne les Roumains et les Bulgares, au 1^{er} janvier 2014, ce qui devrait rendre légal en principe leur

séjour en Belgique, mais l'aide sociale sera totalement inaccessible pendant les trois premiers mois de séjour légal et pendant le temps nécessaire à la recherche d'un travail, y compris pour les enfants⁸.

Il s'agit donc de répondre aux racines des problèmes que vivent ces familles et d'éviter des réponses répressives (telles celles contenues dans la proposition de loi) qui ne règlent pas leur situation, mais les enfoncent au contraire dans la précarité et fragilisent encore davantage les enfants.

En effet, elles ne font que renforcer la mobilité de ces familles qui se déplacent en fonction des poursuites dont elles font l'objet, ce qui a évidemment pour conséquence qu'elles ne peuvent bénéficier d'aides structurées à long terme et que les enfants ne peuvent pas non plus avoir d'accroches scolaires et sociales stables.

Enfin, il n'est pas dans l'intérêt de l'enfant d'être séparé de son parent emprisonné ; or les peines de prison prévues par la proposition de loi vont de un à cinq ans.

Par ailleurs, si on emprisonne une maman qui mendie avec un enfant de moins de trois ans, il y a de fortes probabilités que celui-ci soit emprisonné avec elle⁹. Il s'agit donc d'un système maltraitant pour l'enfant, tout à fait contraire à son intérêt supérieur consacré par la Convention relative aux droits de l'enfant et par la Constitution.

b) Familles et enfants sous contrainte

Tout autre est la situation des enfants effectivement exploités par des réseaux ou dans des conditions de contrainte qui permettent de penser qu'eux-mêmes ou leur parent ne mendient pas « librement » (lourdes dettes à rembourser à un tiers, mariages forcés...¹⁰) et sont avant tout des victimes.

La traite des êtres humains est une des pires formes d'exploitation des enfants en Europe, et il convient d'adopter une position claire et concertée tant au niveau national qu'international puisqu'elle dépasse largement les frontières de notre pays.

Dans ces cas de traite, qui doivent faire l'objet de poursuites approfondies et complètes¹¹, nous estimons que la législation existante relative à la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains fournit des outils utiles et suffisants pour lutter contre l'exploitation de enfants dans le cadre de la mendicité.

⁸ Il s'en déduit que du point de vue du droit à l'aide sociale, il vaudra mieux être en séjour illégal puisque les étrangers en séjour illégal ont au moins droit à l'aide médicale urgente. Les dispositions relatives à cette suppression de l'aide sociale ont été attaquées en annulation devant la Cour constitutionnelle. L'affaire est actuellement en délibéré.

⁹ Ce fut le cas d'une jeune mère de famille, emprisonnée avec son bébé, qui avait mendié avec ses deux très jeunes enfants, et avait été condamnée le 4 novembre 2008 par le Tribunal correctionnel de Bruxelles à une peine d'emprisonnement ferme de 18 mois et une amende de 4.125 euros. Dans son arrêt du 26 mai 2010, la Cour d'appel réformait le jugement et acquittait la jeune femme.

¹⁰ Voyez l'article d'Olivier Peyroux, sociologue français, « Traite des mineurs en Europe de l'Ouest : processus et stratégie », mars 2012, <http://opeyroux.blogspot.be/p/traite-des-mineurs-roumainsmigrants.html>

¹¹ Certains acteurs soutiennent que les procédures ne sont pas suffisamment abouties pour permettre d'affirmer qu'il ne s'agit effectivement pas de victimes de réseaux.

Il n'est dès lors pas nécessaire de modifier la loi.

En cas d'exploitation par des tiers, il ne s'agit bien entendu pas d'enfermer les adultes victimes de ces réseaux, mais bien de protéger adultes et enfants contre les trafiquants qui eux doivent être sévèrement punis.

A ce propos, nous souhaitons insister sur la nécessité d'accorder toute l'attention nécessaire aux adultes et enfants qui mendient. Des enquêtes sociales approfondies doivent permettre de connaître la situation de chaque famille et de ses besoins.

Que dit la loi aujourd'hui ?

Depuis 2005, le Code pénal punit l'exploitation de la mendicité, ainsi que la traite des êtres humains, avec circonstance aggravante lorsque l'infraction est commise à l'égard d'un mineur¹².

La proposition de loi du 10 février 2012 vise notamment à « ériger en infraction pénale spécifique l'acte qui consiste à se servir d'une personne de quelque manière que ce soit, en l'associant, directement ou indirectement, à une démarche pour susciter la commisération publique¹³ ».

Elle ajoute aussi à la circonstance aggravante d'avoir été commise à l'égard d'un mineur les mots « qu'il y ait ou non lien de parenté entre les personnes¹⁴ ». Elle vise donc clairement à réprimer en tant que telle la mendicité accompagnée d'enfants, ce dont les auteurs ne se cachent d'ailleurs pas.

La proposition de loi prend notamment appui sur une Observation finale du Comité des droits de l'enfant du 11 juin 2010, qui invitait la Belgique à « *interdire expressément le recours aux enfants pour mendier en rue, que les adultes impliqués soient ou non les parents* »¹⁵.

Le Délégué général aux droits de l'enfant, le Kinderrechtencommissariaat, la CODE, la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen et UNICEF Belgique ont sollicité le Comité des droits de l'enfant afin de préciser l'interprétation de cette observation et l'adéquation de la proposition de loi par rapport à l'interprétation de la Convention. Dans son courrier du 17 juin 2013, la Présidente du Comité, Madame Kirsten Sandberg, a confirmé qu'il n'appelait nullement à la pénalisation de la mendicité¹⁶.

Le Comité rappelle qu'une interdiction ne signifie pas que les parents doivent être emprisonnés pour avoir mendié avec leurs enfants. Il relève par contre que toute loi ou

¹² Code pénal, art 433ter et quater.

¹³ Proposition de loi du 10 février 2012 modifiant les articles 433ter et suivants du Code pénal relatif à l'exploitation de la mendicité, op. cit., Exposé des motifs, p. 15.

¹⁴ Idem, p. 16.

¹⁵ Pour plus d'informations, voyez l'analyse de la CODE « Analyse des Observations finales du Comité des droits de l'enfant relatives à la mendicité des mineurs », www.lacode.be

¹⁶ Voyez le facsimilé de la lettre en couverture du *Journal du droit des jeunes* de juin 2013 (n° 326).

toute décision individuelle affectant les enfants doit être prise en conformité avec leur intérêt supérieur (art. 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant, Observation générale n° 14 du Comité des droits de l'enfant).

Le Comité mentionne également les recommandations adoptées au terme de sa Journée de débat général sur les enfants de parents incarcérés (2011), qui réaffirment que chaque enfant a le droit de ne pas être séparé de ses parents et de grandir dans un environnement familial et social propice à son développement. Enfin, il rappelle que les décisions qui concernent les enfants doivent toujours être prises sur une base individuelle, en tenant compte de leur intérêt supérieur.

A l'heure d'écrire cette analyse, suite à l'audition de divers experts et à la mobilisation collective de nombreux acteurs¹⁷ majoritairement opposés à la modification de la loi, nous avons appris que la proposition de loi du 10 février 2012 avait été retirée par ses auteurs¹⁸. Une proposition de résolution serait en cours d'élaboration par la Commission de l'Intérieur du Sénat.

Recommandations en vue d'une réponse sociale à la mendicité de mineurs ou accompagnée de mineurs

Rappelons pour commencer que la place des enfants n'est pas d'être dans la rue.

Toutefois, enfermer les parents qui mendient avec leurs enfants, ou les punir d'une amende, en l'espèce très élevée, n'est pas la solution pour combattre la mendicité des enfants, qui ne constitue que la partie visible d'une problématique complexe, comme nous l'avons expliqué plus haut.

Nous proposons une approche globale centrée sur les droits de l'enfant consacrés par la Convention relative aux droits de l'enfant et la Constitution¹⁹ et, ce faisant :

¹⁷ Voyez notamment le communiqué de presse coordonné par la CODE et la Kinderrechtencoalitie Vlaanderen du 6 juin 2013 « Les acteurs de défense des droits de l'enfant défavorables à l'adoption de la proposition de loi du 10 février 2012 relative à l'exploitation de la mendicité », signé par 26 acteurs francophones et néerlandophones, ainsi que celui coordonné par DEI du 19 juin 2013 « La pénalisation de la mendicité : le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies remet les pendules à l'heure ».

¹⁸ Voyez l'article de Marc Molitor « Mendicité des enfants : proposition de loi gelée, débat postposé », 7 juillet 2013, sur http://www.rtb.be/info/belgique/detail_mendicite-des-enfants-proposition-de-loi-gelee-debat-postpose?id=8043267

¹⁹ Ces recommandations ont été soutenues par un collectif de 26 acteurs rassemblés dans le cadre du communiqué du 6 juin 2013 mentionné ci-dessus. Ces acteurs sont les suivants : Association Françoise Dolto, Association pour le droit des étrangers (ADDE), ATD Quart Monde Belgique/België, BAPN (Réseau Belge de Lutte contre la Pauvreté), Centre de Médiation des Gens du Voyage et des Roms en Wallonie, CIRE (Coordination et initiatives pour réfugiés et étrangers), Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), Crefi, DEI Belgique, Délégué général aux droits de l'enfant, Gardanto, Vereniging van Nederlandstalige voogden van Niet-begeleide Minderjarige Vreemdelingen, Gezinsbond, GRIP, Kinderrechtencoalitie Vlaanderen, Kinderrechtswinkel, Liga voor Mensenrechten, Ligue des droits de l'Homme, Ligue des familles, Plan Belgique/Plan België, Plate-forme Mineurs en exil/Platform Kinderen op de vlucht, Réseau Wallon de Lutte contre la pauvreté (RWLP), Service droit des jeunes de Bruxelles, UNICEF Belgique/UNICEF België, VIC Kinderrechten ngo, Jacques Fierens, Professeur extraordinaire à l'Université de Namur et de Liège et, Thierry Moreau, Directeur du Centre interdisciplinaire des droits de l'enfant (CIDE).

- La recherche d'une réponse sociale au cas par cas, coordonnée entre les différents niveaux de pouvoir et les acteurs de terrain qui ont une expérience en la matière²⁰ ;
- Une meilleure politique de protection de l'enfance, qui permette après des enquêtes sociales approfondies de définir quelle est la situation de chaque enfant qui se trouve dans la rue et de prendre pour lui et sa famille des décisions adaptées visant en premier lieu à les soutenir et leur apporter l'aide nécessaire à leur bien-être et leur dignité ;
- La levée des restrictions en termes d'accès au marché du travail pour les Roumains et Bulgares ;
- La mise en place d'une politique visant à assurer l'intégration socio-professionnelle des familles acculées à la mendicité ;
- La mise en place d'une politique leur garantissant l'accès à un logement adéquat ;
- Des actions pour une meilleure intégration scolaire des enfants Roms, notamment par l'engagement de médiateurs roms et le renforcement de services de médiation dans les communes concernées²¹ ;
- L'application effective de mesures relatives à la lutte contre la traite des êtres humains au niveau national et international ;
- La participation des Roms aux politiques qui les concernent ;
- Des actions dans les pays d'origine visant à un meilleur respect des droits des minorités, avec une attention particulière pour la lutte contre les discriminations, le droit à l'éducation et l'accès au marché du travail.

Cette analyse a été réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) et représente la position de la majorité de ses membres.

La CODE est un réseau d'associations ayant pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique. En font partie : Amnesty international, Association Française Dolto, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), le BICE (Bureau International Catholique de l'Enfance) Belgique, le Conseil de la Jeunesse, DEI (Défense des enfants international) Belgique section francophone, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes) Belgique, la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique, les Services Droit des Jeunes et UNICEF Belgique. La CODE a notamment pour objet de réaliser un rapport alternatif sur l'application de la Convention qui est destiné au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. De plus amples informations peuvent être obtenues via notre site www.lacode.be

*Rue du Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles
Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles.*

²⁰ Travailler avec des médiateurs roms serait très utile dans ce cadre.

²¹ Voyez en particulier la Note du groupe de travail relatif à la scolarisation des enfants roms à Bruxelles, qui a rassemblé le Parquet, le SAJ, le SPJ et diverses associations bruxelloises, Bruxelles, le 4 juin 2007, disponible sur www.foyer.be.