

Recherche d'une réponse sociale à la mendicité des mineurs

Frédérique Van Houcke - Mai 2005

Introduction

La ratification en 1991 par la Belgique de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) a été un événement essentiel en termes de reconnaissance et de respect des droits de l'enfant en Belgique. Cela inclut le droit pour les mineurs « à (disposer d') un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social (...) »¹. Or depuis quelques années, on observe un nombre croissant de mineurs qui mendient dans les grandes villes de Belgique.

Certes, la mendicité a toujours existé, mais la mendicité des mineurs est un phénomène relativement nouveau puisqu'il est apparu au début des années 1990² et surtout, un phénomène qui interpelle fortement l'opinion publique. Une interpellation citoyenne a été le point de départ d'une recherche réalisée en 2003 par Catherine Joppart pour la CODE³ qui portait sur la recherche d'une réponse sociale à la mendicité des mineurs.

En 2004, une recherche-action réalisée par Sarah Carpentier a poursuivi la première recherche et a eu pour objet la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté rom et sur l'intégration scolaire des enfants roms.

L'objectif du présent article, qui s'inspire de ces deux recherches⁴ et en propose une synthèse, est d'apporter une meilleure information sur ce sujet qui véhicule beaucoup de préjugés⁵ : Qui sont les mineurs qui mendient à Bruxelles ? D'où viennent-ils ? Pourquoi sont-ils dans la rue ? (1^{ère} partie) ; Quelle est la législation applicable en la matière ? (2^{ème} partie) ; La proposition d'une piste de solution : la scolarité comme alternative à la mendicité des mineurs (3^{ème} partie) ; et enfin, des recommandations en vue d'une réponse sociale à la mendicité des mineurs (4^{ème} partie).

¹ Convention des droits de l'enfant, article 27.

² Voir recherche-action de A. CORNET, *Pour une réponse adaptée à la problématique posée par le transit des enfants des gens du voyage dans la région liégeoise*, Service de protection judiciaire, Liège 1992.

³ La CODE (Coordination des ONG pour les droits de l'enfant) est un réseau d'associations qui ont pour objectif de veiller à la bonne application de la Convention relative aux droits de l'enfant en Belgique et notamment de 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. En font partie : Amnesty international, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), Commission Justice et Paix, DEI Belgique, ECPAT (End Child Prostitution and Trafficking of Children for sexual purposes), la Ligue des droits de l'homme, la Ligue des familles, l'OMEP (Organisation mondiale pour l'éducation pré-scolaire) et UNICEF Belgique. Voir www.lacode.be

⁴ C. JOPPART, *Recherche relative au développement d'une réponse sociale à la question de la mendicité des enfants en Belgique*, CODE, 2003 et S. CARPENTIER, *Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms*, CODE, Février-juillet 2004, Bruxelles, téléchargeables sur www.lacode.be dans la rubrique Dossiers.

⁵ En 2004, des cours ont été donnés à l'École de police dans cet objectif et des contacts sont en cours avec la Direction de la formation de la Police fédérale pour intégrer de manière structurelle un module de sensibilisation dans la formation des policiers.

I Définition du phénomène et esquisse sociologique

1. Préalable : Définition de la mendicité

La mendicité signifie au sens strict faire appel à la générosité des passants sans prestation. C'est la sollicitation d'un don sans retour. Au sens large, la mendicité est toute activité qui fait appel à la générosité des passants et inclut la demande d'argent, la vente de fleurs, la signature de pétitions, la pratique d'un instrument de musique, etc.

2. Les enfants en situation de mendicité

D'après les informations recueillies lors des deux recherches menées par la CODE auprès des autorités compétentes et des associations de terrain, les mineurs qui mendient en Communauté française et en Région de Bruxelles-Capitale sont pour la plupart des mineurs étrangers accompagnés de leurs parents ou de membres de leur famille au sens large, originaires des Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO)⁶ et d'origine Rom. Quelques mineurs étrangers non accompagnés originaires des mêmes pays sont également concernés, mais ils représentent une minorité de cas.

Les enfants ne sont pas des « enfants de la rue ». Le terme « enfants dans la rue⁷ » est plus approprié puisque les enfants dorment le soir sous un toit.

Il est difficile d'évaluer l'ampleur du phénomène de la mendicité. En effet, la mendicité n'est plus une catégorie juridique puisqu'elle n'est plus réprimée par le Code pénal. Il n'existe par conséquent pas de statistiques la concernant⁸. De plus, c'est un phénomène qui se déplace en fonction de la répression dont elle fait l'objet.

3. Qui sont « les Roms » ?

La Communauté rom est tout à fait méconnue par notre société et véhicule de nombreux préjugés.

Il est tout d'abord important de souligner l'absence d'une identité unique. Au contraire, l'énorme variété de sous-groupes selon le pays d'origine, la région et la famille constitue une première caractéristique importante de la population rom provenant des pays d'Europe de l'Est et d'Europe Centrale. Cette diversité est entre autres liée à leur histoire de migration dans différents contextes.

Quelques constantes peuvent toutefois être tracées :

- Les Roms sont des personnes dont les ancêtres sont **originaires d'Inde**. Il est généralement admis que les Roms sont partis d'Inde vers l'Ouest à la fin du premier millénaire sur base des études linguistiques qui relèvent des ressemblances importantes

⁶ Les pays des PECO sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, La République Tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Letonie, la Lituanie, la Pologne, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie, l'ex- Yougoslavie, la République de Macédoine et la Yougoslavie.

⁷ 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.

⁸ Renvoyons à cet égard à la question parlementaire n°171 de M. François-Xavier de Donnée du 6 février 2004, Réponse n° QRVA 51 027 du 05 avril 2004.

entre le Sanscrit et le *Romanes*, la langue gitane. Par la suite, des groupes se sont dispersés surtout en Europe Centrale, en Europe de l'Est et en Occident. Ils sont même arrivés en Amérique et en Australie.

- Ils ont vécu une longue **histoire de persécution et de rejet**.

La politique à l'égard des Roms en Europe a été marquée par des politiques d'assimilation, d'exclusion et d'extermination. Des tentatives de sédentarisation ont été mises en place. Ainsi, dans certaines régions de la Roumanie actuelle (Valachie et Moldavie), les Roms étaient réduits à l'esclavage depuis la fin du 14^e siècle jusqu'au moitié du 19^e siècle. A titre d'exemple, en 1811, le Code stipule en Valachie : « *Un tzigane naît esclave (...) un tzigane sans propriétaire est propriété du prince.* »⁹.

Pendant la période nazie, les Roms ont fait l'objet d'un génocide. Pendant les périodes communistes, une politique d'assimilation des Roms a été menée, leurs petits commerces n'étant pas en adéquation avec le système communiste.

Des politiques de rééducation, jusqu'à l'extermination, ont été également menées à leur égard : du placement des enfants pour les enlever aux parents à des politiques de stérilisation (par exemple jusqu'à 1980 en Suisse¹⁰).

Le 1^{er} mai 2004, lors de l'entrée de certains pays de l'Europe de l'Est dans l'Union européenne, l'ambassadeur de Slovaquie auprès de la Commission européenne a évoqué la proposition d'enlever de leurs familles les enfants roms ayant des difficultés de scolarisation pour les mettre dans des pensions et les confronter aux valeurs de « la société dominante »¹¹.

- **L'opposition avec le « Gadjo »**

Cette longue histoire de rejet a fortement marqué l'identité des roms et les relations entre les Roms et les « Gadjé »¹² (les non-Roms). Elles ont aussi renforcé la résistance du groupe et son repli sur lui-même de telle sorte que l'identité des Roms est basée sur l'opposition avec les Gadjé.

La méfiance et l'incompréhension caractérisent les relations avec la société et les Roms renforcent ainsi leur propre marginalité.

- **La prédominance de la famille**

La famille est l'entité centrale dans la culture Rom, qui est une culture de groupe. La vie familiale est prioritaire sur la vie de l'individu.

- **Vivre ici et maintenant**

Ils vivent ici et maintenant, au jour le jour. Ils n'ont pas une logique d'investissement à long terme.

4. Les raisons qui poussent les Roms à quitter leur pays d'origine

⁹ L. TAMBOUR, *Les tsiganes : une approche*, 2001, p. 2.

¹⁰ L. JOURDAN, *Chasse aux Tziganes en Suisse. Eugénisme en Europe dans l'entre-deux-guerres*, Le Monde diplomatique, octobre 1999.

¹¹ ERIO, *EU Ambassador advocates forced separation of Romani children from their parents*, 2004. (www.erionet.org/fresh.html)

¹² « Rom » veut dire « homme » en Romanes, la langue des Roms ; la traduction de « Gadjo » (en singulier) est « paysan », celui qui travaille la terre.

Dans leur pays d'origine, le racisme et les discriminations prédominent à l'égard des Roms et sont enracinés depuis des centaines d'années. Il en découle une exclusion importante des Roms dans de nombreux domaines de vie.

Suite à la chute du communisme et la transition du système communiste vers une économie de marché dans les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale, les couches sociales les plus précarisées (dont font partie les Roms) ont été le plus fortement touchées¹³.

Faisant l'objet de discriminations dans les écoles et par conséquent, ayant rarement la possibilité d'achever leurs études, leur situation se précarise. Ils sont le plus souvent cantonnés à effectuer des travaux mal rémunérés et à habiter des maisons insalubres où manquent certains équipements de base (comme l'eau, l'électricité, le chauffage, des toilettes, etc.) ; ce qui n'est pas sans répercussions sur l'hygiène et la santé. Les difficultés financières et les problèmes de discrimination raciale rendent les services de soins de santé et les services sociaux peu accessibles à la population rom. De même, il n'existe pas de justice pour les Roms : pratiques discriminatoires ou violences inappropriées des forces de l'ordre sont monnaie courante. La pauvreté, le chômage et la ségrégation règnent au sein de la Communauté rom.

D'autres groupes de Roms ont fui la guerre ethnique dans des pays d'ex-Yougoslavie (par exemple le Kosovo)¹⁴.

Plusieurs rapports récents des Nations Unies, d'Amnesty International et de la Banque Nationale dénoncent les discriminations notoires dont les Roms font l'objet.

Une enquête du PNUD de 2002 dénonce notamment que les conditions de vie des Roms dans leur pays d'origine sont proches de l'Afrique Subsaharienne. « *Seuls 60 % des ménages ont l'eau courante et moins de 50 % disposent de toilettes intérieures. Un tiers seulement des Roms interrogés ont terminé leurs études primaires et 6 % leurs études secondaires et 1 % d'entre eux ont fait des études supérieures*¹⁵ ».

5. Les causes de la mendicité

Donner un aperçu général des causes poussant certaines personnes à mendier n'est pas une tâche facile, tant les attitudes, les pratiques et les réalités varient.

En général, on peut dire que « *la mendicité est la conséquence d'un état de vulnérabilité et d'exclusion* »¹⁶ et qu'elle peut être considérée comme « *la conséquence de l'inadéquation entre les besoins d'une population et l'accueil des étrangers en Belgique* »¹⁷.

Les Roms rencontrés dans la rue ont presque tous introduit une **demande de séjour sur base de l'article 9 § 3 de la loi de 1980 sur les étrangers (« demande de régularisation »)**. L'introduction d'une telle demande de séjour ne leur donne droit à rien : ni à la légalité (et

¹³ Notons que les Roms les plus pauvres sont encore dans leur pays d'origine.

¹⁴ Pour avoir plus d'informations sur les Roms du Kosovo, nous vous conseillons de contacter l'organisation "Voix des Roms" (voir annexe 6).

¹⁵ PNUD, *The Roma in Central and Eastern Europe, Avoiding the Dependency Trap*, Bratislava, 2002.

¹⁶ C. JOPPART, op cit.

¹⁷ Ibidem, p. 18.

donc un emploi ou un revenu stable), ni à une aide sociale¹⁸, ni à un logement. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure, si elle est positive, qu'ils auront la possibilité de travailler légalement et éventuellement de demander l'aide sociale (sauf en cas d'octroi d'un séjour temporaire dont le renouvellement est conditionné par le fait de ne pas dépendre des pouvoirs publics).

Par contre, introduire une demande de séjour sur base de l'article 9 § 3 nécessite une adresse pour les démarches administratives. Il est dès lors indispensable de se trouver un logement, ce qui représente une somme importante au regard du manque de revenus stables (et ce d'autant, qu'ils sont régulièrement victimes des marchands de sommeil). La mendicité peut s'imposer comme un moyen de pouvoir payer le loyer ou de nourrir sa famille. Elle permet de survivre. Confrontés à tout moment à l'incertitude et à certains risques, les Roms vivent au jour le jour sans savoir de quoi demain sera fait (Y aura-t-il à manger en suffisance ? Sera-t-on encore sur le territoire ? ...). Dans de telles situations, la mendicité est **une stratégie de débrouillardise** qui permet de gagner de l'argent et de pourvoir aux besoins immédiats de la famille.

Dans beaucoup de familles confrontées à la précarité, tous les membres de la famille utilisent leurs ressources pour contribuer aux moyens de subsistance. Par exemple, un frère va jouer de l'accordéon dans le métro, la maman (souvent très jeune) mendie avec ses enfants.

Par conséquent, pour beaucoup de personnes, la pratique de la mendicité s'inscrit comme une période transitoire, comme une phase dans leur parcours; jusqu'à ce qu'ils atteignent une vie plus stable. Certes, il y a aussi des personnes qui ont accès à des revenus d'une autre façon et qui mendient quand même, bien que ce ne soit pas nécessairement justifié par leur situation précaire. Mais la plupart des Roms qui sont en situation de mendicité y trouvent un moyen de survie.

6. Le phénomène de la mendicité : un phénomène culturel ?

C'est une question souvent posée, à laquelle il est difficile de répondre de façon claire.

Comme nous l'avons dit, les personnes qui sont en situation de mendicité présentent des réalités diverses et ne constituent qu'une partie visible de la population Rom.

Il y a des tentatives d'explications de la mendicité des personnes Roms qui reposent sur leur origine indienne, où celui qui vit des dons des autres est un prince. Cette explication lointaine est peu plausible. D'autres pistes d'explication font référence à la préférence des Roms pour le travail indépendant et leur relation avec les « Gadjé » ou non-Roms. Mais ces explications ne peuvent pas prendre en compte toute la variété des situations présentées.

En fait, recourir à la mendicité n'est, pour beaucoup de familles Roms, qu'une situation transitoire jusqu'à ce qu'ils arrivent à mener une vie stable. De plus, la mendicité n'est présente que chez certains groupes de Roms et n'est pas une pratique exclusive des Roms mais bien à une pratique courante des habitants de la rue.

¹⁸ La seule chose à laquelle ils ont droit est l'aide médicale urgente, mais les procédures administratives sont très lourdes et l'application de la loi est souvent très différente selon les CPAS ou les centres d'accueil. En outre, les familles avec enfants séjournant illégalement en Belgique, ont droit à une aide sociale en nature dans un centre fédéral d'accueil pour demandeurs d'asile (voir la nouvelle rédaction de l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS tel que modifiée par l'article 483 de la Loi-Programme du 22 décembre 2003).

Cela nous permet d'affirmer que **la mendicité n'est pas inhérente à la culture Rom**, mais que la mendicité est surtout la conséquence de l'exclusion et de la pauvreté dans lesquelles ils vivent.

Ce qui nous paraît plausible est que beaucoup de Roms sont peu scolarisés et vivent dans une mentalité du jour le jour. Ils ne voient pas les choses à long terme, de telle sorte que mendier fait partie de cette logique qui consiste à satisfaire des besoins à court terme.

7. Pourquoi les parents emmènent-ils leurs enfants dans la rue ?

Emmener ses enfants dans la rue ne peut être vu comme inhérent à la culture Rom et n'est pas directement un signe de maltraitance ou de négligence des parents car les enfants sont généralement bien soignés. La cause principale de la mendicité est l'exclusion sociale et la pauvreté.

Quelques facteurs peuvent jouer un rôle :

- Les parents peuvent utiliser ce moyen pour apitoyer les passants¹⁹,
- Laisser un enfant en bas âge à l'école ou à la maison, c'est vivre avec **l'angoisse d'être expulsé** (sans pouvoir prévenir qui que ce soit) et la crainte d'être séparé de sa fille ou son fils²⁰,
- **Le lien entre la mère et l'enfant Rom** est très étroit : les enfants ne vont à l'école qu'à partir de sept ans et les mères n'ont pas l'habitude de laisser leurs enfants dans des crèches. Par conséquent, se séparer de son enfant dès son plus jeune âge peut être vécu comme une forme d'abandon. Par ailleurs, dans les pays d'Europe de l'Est, la règle était (et reste encore) que les mamans (pas uniquement Roms) ont droit et optent pour trois ans de congé parental rémunérés ; elles restent alors chez elles afin de s'occuper de leurs enfants.

Emmener ses enfants dans la rue pour mendier peut être pour eux une forme d'entraînement à la débrouillardise qui n'est pas immorale en tant que telle pour les Roms²¹.

8. La position des enfants Roms dans la famille

Chez les Roms, les enfants sont en général **bien soignés et occupent une position importante** dans la famille. Les parents éprouvent un profond attachement pour leurs enfants. Ils veulent leur donner la meilleure vie possible, ce qui est d'ailleurs souvent le motif de départ de leur pays d'origine. Un élément qui confirme l'attention des mamans au bien-être de leurs enfants est qu'elles fréquentent régulièrement les services O.N.E et « Kind en Gezin » avec leurs enfants²². De plus, les enfants participent à la constitution de l'identité des adultes, car chez les Roms, il faut avoir des enfants pour être vraiment « homme » ou « femme ».

L'éducation au sein de la communauté Rom repose largement sur la famille et implique toute la famille élargie et pas seulement la famille nucléaire.

¹⁹ Un constat qui nous interpelle aussi nous-mêmes, puisque les passants sont apparemment plus apitoyés par un enfant que par un adulte en situation de difficulté.

²⁰ Ce type de situations s'est déjà malheureusement produit.

²¹ Centre Régional d'Intégration Foyer Bruxelles asbl, *Les Roma de Bruxelles*, Septembre 2004, p. 163.

²² Information recueillie par la chercheuse dans le cadre de son travail de rue.

Bien qu'il ne soit pas majeur au regard de la loi, un garçon ou une fille Rom n'est plus un enfant à partir de 15 ans. La communauté Rom le considère comme un adulte qui a ses propres décisions et responsabilités. Il reste néanmoins très attaché à sa famille.

9. Des réseaux de traite de la mendicité à Bruxelles ?

A la question de l'existence de réseaux qui véhiculent beaucoup de préjugés, nous pouvons affirmer que d'après les informations récoltées auprès des autorités et des associations travaillant quotidiennement avec ces populations dans le cadre des recherches réalisées en 2003 et 2004, le phénomène de la traite des enfants aux fins de mendicité est marginal à Bruxelles.

La police fédérale mentionne, par contre, qu'il y a des indices clairs de réseaux derrière la mendicité de certains handicapés. Ils seraient recrutés dans leur pays d'origine sous le prétexte de se faire soigner en Europe de l'Ouest²³.

En outre, il y a lieu de signaler que depuis l'été 2004, le centre Minor-Ndako, centre d'accueil pour mineurs étrangers non accompagnés (MENA), a enregistré la présence de trois mineurs, de nationalité bulgare, pour lesquels des suspicions de réseau de traite en vue de la mendicité étaient présentes. Ils n'ont pas souhaité porté plainte, préférant retourner au plus vite dans leur pays. On a perdu la trace de l'un d'eux. Les deux autres sont actuellement accueillis dans des familles et entourés d'un accompagnement social particulier en Bulgarie. Une mineure de nationalité roumaine a également fréquenté le centre et a porté plainte contre la personne qui l'exploitait dans le cadre de la mendicité. Notons que ces mineurs ont fréquenté ce centre ouvert (et sécurisé) sur décision de placement du juge de la jeunesse ou du CBJ (Comite Bijzondere Jeugdzorg)²⁴.

Depuis son ouverture il y a deux ans, le centre Esperanto, service d'accueil pour mineurs étrangers non accompagnés victimes de la traite des êtres humains, n'a, quant à lui, été confronté qu'à un seul cas qui présentait des indices de traite dans le cadre de la mendicité : celui d'un mineur handicapé, de nationalité roumaine et d'origine rom, qui n'est resté que quelques jours et a quitté le centre sans laisser d'adresse²⁵.

La traite des enfants doit être considérée comme l'une des pires formes d'exploitation des mineurs en Europe et il convient d'adopter une position claire et concertée au niveau national et international à son égard²⁶.

Ce concernant, il faut relever qu'un projet de loi modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains, vient d'être voté par la Chambre (plus de détails ci-après).

²³ Informations recueillies lors d'un entretien du 7 avril 2004 avec Stephan Gilis – Police fédérale, section traite des êtres humains.

²⁴ Informations recueillies lors de l'entretien du 3 mai 2005 avec Margot Cloet, directrice du centre Minor-Ndako.

²⁵ Information recueillie lors de l'entretien du 3 mai 2005 avec Denis Xhrouet, directeur du centre Esperanto.

²⁶ Voyez not. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme - Lutte contre la traite des êtres humains, *Rapport annuel, Analyse du point de vue des victimes*, Bruxelles, Décembre 2004, p. 47 et sv. ; M. VAN REISEN, A. STEFANOVIC, *Lost Kid, Lost Futures The European Union's Response to Child Trafficking*, Federation International Terre des Hommes, Genève, Septembre 2003.

Quoi qu'il en soit, s'il convient d'adopter une attitude très ferme à l'égard des personnes qui exploitent la mendicité des mineurs et de rester attentif à ce que toutes les pistes de suspicion de traite des êtres humains soient étudiées en profondeur, il ne s'agit cependant pas de se tromper de cible en pénalisant les victimes de ces réseaux ou de la généraliser à l'ensemble des mineurs confrontés à la mendicité.

Dès lors, même si nous partageons l'avis selon lequel la place des enfants n'est pas dans la rue, la position de la CODE est plutôt d'aider les familles à vivre dignement à travers une aide sociale et un droit au séjour que d'y apporter une réponse répressive.

Il s'agit selon nous, de pouvoir répondre aux racines des problèmes que vivent ces familles et d'éviter de les stigmatiser une fois encore par des réponses répressives qu'elles connaissent malheureusement déjà trop bien et qui ne donnent aucun résultat tangible.

Notons aussi que l'image des personnes, qui se connaissent et se répartissent dans divers endroits pour mendier, provoque la suspicion de l'existence d'un réseau, bien qu'elle ne soit pas toujours significative. Le fait qu'il s'agit d'une communauté assez fermée et inconnue provoque en outre la suspicion qu'« il y a quelque chose de louche ».

10. Un enfant mendiant est-il un enfant maltraité ?

Comme nous venons de le dire, même si nous estimons que la place des enfants n'est pas dans la rue, notre position est d'aider les familles à vivre dignement à travers une aide sociale et un droit au séjour et non pas d'y apporter une réponse répressive, puisque cela aurait pour conséquence de pénaliser une seconde fois les familles déjà précarisés et de fragiliser encore davantage les enfants.

Il est par conséquent bien entendu dans l'intérêt des enfants de ne pas être séparés de leurs parents, sauf à prouver que les parents exploitent effectivement leurs enfants ou leur sont nuisibles.

Toutefois, il faut relever que d'après Jean-Yves Hayez, pédopsychiatre, professeur à l'UCL, lorsque les enfants mendient eux-mêmes ou sont associés à la mendicité des adultes dans le cadre de pratiques privées, « *pour peu que l'inclusion des enfants y soit répétitive, les dégâts psychologiques sur ceux-ci sont déjà significatifs* » : manque de stimulation à des âges très sensibles de la vie, difficultés pour construire une estime de soi positive vu le statut particulier de pseudo-soumission des parents à un arbitraire social méfiant et condescendant, création d'une image de la société centrée sur l'inégalité des pouvoirs et de l'accueil. « *Adolescents, il leur arrive de se venger et d'agresser la société qui les exclut d'un vrai accueil. Ils le font sous un mode mineur (vandalisme, petits vols), mais c'est encore eux que nous accuserons d'être délinquants sans vraiment nous remettre en question* »²⁷ !

En ce qui concerne les enfants victimes de traite ou d'exploitation des êtres humains, Jean-Yves Hayez estime que « *d'autres dégâts psychologiques viennent s'ajouter* », puisqu'ils ne sont pas respectés comme des êtres humains à part entière. « *Ces enfants ressentent vite et cruellement qu'ils n'ont d'importance pour personne. (...) Il ne peut rien s'en suivre de bon : d'abord désespoir et angoisse diffuse dissimulés vaille que vaille et, plus tard, une capacité à*

²⁷ J.-Y. HAYEZ, *Un enfant mendiant est-il un enfant maltraité ?*, La Libre Belgique, 9 mars 2005.

se blinder moralement et à s'identifier aux fonctionnements délinquants dont ils ont été eux-mêmes l'instrument : et le cycle de se perpétuer... »²⁸

Ceci nous pousse à conclure, d'une part, en la nécessité d'une meilleure prise en considération par les autorités publiques de ces familles en difficultés à travers un accueil respectueux et, d'autre part, de la priorité à donner à la lutte concertée au niveau national et international contre les réseaux de trafic et de traite des êtres humains.

II Cadre légal de la mendicité

Dans cette seconde partie, nous allons présenter la législation relative à la mendicité des mineurs qui est actuellement en vigueur.

1. Code pénal

Autrefois, le Code pénal et la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité punissaient les personnes trouvées en état de vagabondage et de mendicité. La loi de défense sociale (contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire) du 12 janvier 1993 vint heureusement abroger ces dispositions.

L'objectif de cette abrogation était de créer une solidarité nouvelle pour introduire une éthique de l'intégration et une société plus solidaire²⁹. Le rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de l'environnement définit alors la personne sans-abri comme une personne défavorisée à intégrer socialement et non plus comme un délinquant à punir.

Toutefois, si la mendicité n'est plus punie pénalement, une condamnation sociale subsiste, ce dont témoigne notamment la politique répressive qu'adoptent souvent les communes, comme nous allons le voir ci-après.

2. Loi du 8 avril 1965 sur la protection de la jeunesse

L'article 36, 3° de la loi de 1965 sur la protection de la jeunesse donnait une compétence au tribunal de la jeunesse pour connaître des réquisitions du ministère public relatives à des mineurs âgés de moins de 18 ans trouvés mendiants ou vagabondant ou se livrant habituellement à la mendicité ou au vagabondage.

L'article 36, 2° de la loi donnait, quant à lui, une compétence au tribunal de la jeunesse pour connaître des réquisitions du ministère public relatives à des mineurs dont la santé, la sécurité ou la moralité sont mises en danger, soit en raison du milieu où ils sont élevés, soit par les activités auxquelles ils se livrent, ou dont les conditions d'éducation sont compromises par le comportement des personnes qui en ont la garde.

Ces dispositions ont été abrogées par le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse de la Communauté française et le décret du 28 mars 1990 de la Communauté flamande et ne sont donc plus en vigueur. A Bruxelles, l'article 36, 2° et 3° est encore en vigueur, mais n'est plus utilisé depuis longtemps. Notons cependant qu'il sera abrogé par l'ordonnance du 29 avril 2004 de la Commission communautaire de la région de Bruxelles-Capitale relative à l'aide à la jeunesse quand celle-ci rentrera en vigueur.

²⁸Ibidem.

²⁹ Séance extraordinaire 1991, Chambre des représentants, Documents parlementaires, n° 630.

Ces deux dispositions législatives privilégient une approche sociale et non judiciaire des jeunes rencontrant des difficultés. Dans les cas où les mesures d'aide à la jeunesse ont échoué ou ont été refusées par les intéressés, des mesures peuvent être imposées par le juge de la jeunesse.

L'article 32, 2° de la loi mentionne que le père ou la mère qui, par mauvais traitements, abus d'autorité, inconduite notoire ou négligence grave, met en péril la santé, la sécurité ou la moralité de son enfant peut être déchu de l'autorité parentale, en tout ou en partie, à l'égard de tous ses enfants, de l'un ou de plusieurs d'entre eux.

La déchéance de l'autorité parentale est une mesure radicale qui sépare les enfants de leurs parents et qui a des conséquences très négatives sur le long terme. Elle ne nous semble pas souhaitable sauf dans des cas exceptionnels. Des solutions de soutien de la famille doivent être préférées, en particulier dans les situations où les parents mendient avec les enfants.

L'article 82 de la loi de 1965 prévoit un emprisonnement de 3 jours à 1 mois pour celui qui a fait habituellement mendier un mineur n'ayant pas seize ans et celui qui a procuré un mineur de moins de seize ans à un mendiant qui s'est servi de ce mineur dans le but d'exciter la commisération publique.

Le projet de loi modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains prévoit d'abroger cet article 82 pour l'intégrer au Code pénal (voir ci-après).

A cet égard, un intéressant jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles³⁰ a acquitté une personne de nationalité yougoslave qui mendiait à Bruxelles accompagnée de ses enfants. Le tribunal a en effet considéré que les conditions de l'article 82 de la loi n'étaient pas remplies parce qu'il s'agissait de ses propres enfants.

Peu de jurisprudence fait application de ces dispositions légales, ce qui nous permet de penser que la mendicité des enfants ne constitue pas une priorité pour les parquets, que la police ne veut pas ou n'est pas en mesure de dresser un procès-verbal, ou que d'autres mesures sont prises à leur égard.

Soulignons la mise sur pied d'un groupe de travail en 2004 par le Parquet de Bruxelles à l'initiative de Nadia De Vroede, Substitut du Procureur général. Ce groupe de travail a pour objectif de développer une réflexion autour des réponses à apporter à la mendicité des mineurs et de dégager des directives claires à l'adresse du parquet et de la police. Ce groupe de travail rassemble des représentants des parquets, de la police, des autorités compétentes en matière de séjour, des cabinets ministériels, du Délégué général aux droits de l'enfant et des ONG.

3. Nouvelle loi communale du 24 juin 1988

Si la mendicité n'est plus pénalement réprimée, on constate que certaines communes prennent des mesures afin de détourner cette interdiction en rendant la mendicité impossible, en la réglementant ou en la soumettant à des conditions très strictes³¹.

³⁰ Corr. Bruxelles, 17 fév. 1997, J.P. 1997, Liv. 322-28, note PREUMONT M.

³¹ Pour plus de détails, voyez C. JOPPART, op. cit., pp. 40-45.

En effet, la loi communale³² donne aux communes les pouvoirs de police et la mission « *De faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics* ».

Il est utile de rappeler qu'un arrêté communal de la Ville de Bruxelles du 26 juin 1995 qui avait établi une interdiction générale, absolue et permanente de la mendicité sous la justification de lutter contre la mendicité organisée et les réseaux a été annulé par le Conseil d'Etat suite à un recours de la Ligue des droits de l'homme.

Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré que « l'interdiction générale valant pour tout le territoire de la ville et de manière permanente revêt un caractère disproportionné par rapport aux troubles qui seraient causés. Les troubles ne procèdent que de pratiques déterminées et de faits localisés dans le temps et dans l'espace, donc il y a une erreur manifeste d'appréciation et donc une violation de l'article 135 de la loi communale »³³.

Rappelons enfin que « *garantir le droit de chacun, en ce compris des mendiants, à la tranquillité et à la sécurité est un devoir pour les pouvoirs publics. Interdire la mendicité sans motif établi et particulier est un acte illégal car il porte atteinte au droit fondamental d'aller et venir* »³⁴.

4. Circulaire ministérielle du 27 janvier 1998 relative au rapport administratif de contrôle de ressortissants étrangers établi par les fonctionnaires de police administrative ou judiciaire

Comme elles ont peu de moyens pour agir contre la mendicité, les polices locales recourent à des contrôles d'identité.

La circulaire du 27 janvier 1998 relative au rapport administratif de contrôle de ressortissants étrangers établi par les fonctionnaires de police administrative ou judiciaire revêt une importance dans ce contexte.

Ces contrôles permettent de saisir un étranger qui n'est pas porteur de pièces d'identité ou des documents prévus par la loi et de le soumettre à une mesure d'arrestation administrative, dans l'attente d'une décision du Ministre ou de son délégué (pour une durée maximale de vingt-quatre heures) en vertu de l'article 74/4 de la loi du 15 décembre 1980.

En outre, l'article 33 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police prévoit que « *l'officier de police administrative qui effectue ou maintient une arrestation administrative(...) en réfère dans les plus brefs délais(...) à l'autorité de police administrative spécialement compétente* ».

Cette circulaire permet l'établissement d'un rapport administratif par les services de police qui est envoyé à l'Office des étrangers et a pour but de permettre au Ministre ou à son délégué de prendre une décision dans le cadre de l'arrestation de l'étranger et « *de permettre d'appréhender et de gérer le phénomène de l'immigration clandestine et lutter ainsi plus efficacement contre la criminalité organisée* »³⁵.

³² Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, art 135.

³³ Arrêt du Conseil d'Etat du 8 octobre 1997, n°68.735.

³⁴ P. BROGNIET, *La mendicité et la loi*, L'Observatoire, n°25, 1999, p. 63.

³⁵ Circulaire du 27 janvier 1998 relative au rapport administratif de contrôle de ressortissants étrangers établi par les fonctionnaires de police administrative ou judiciaire, Remarques préliminaires.

5. Circulaire ministérielle du 10 juin 1997 relative à la présence de mendiants, de musiciens et de vendeurs de journaux à la criée à bord des véhicules et dans les installations exploitées par la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles³⁶

« Considérant la présence de plus en plus importante de mendiants, de musiciens et de vendeurs de journaux à la criée à bord des véhicules et dans les installations exploitées par la Société des transports intercommunaux de Bruxelles :

Article 1^{er}

Il est rappelé que :

- *Dans les stations de métro ou prémétro et dans les locaux destinés au public, dont la gestion relève de la société des Transports intercommunaux de Bruxelles, il est défendu de troubler la tranquillité des voyageurs de quelque manière que ce soit, de se livrer à des collectes, de se livrer à la mendicité ; d'offrir à la vente quoi que ce soit, de faire de la musique et de chanter ; cependant moyennant une autorisation spéciale délivrée par l'exploitant, il est possible de faire de la musique, de chanter, de vendre des journaux à la criée, de procéder à des collectes à certains endroits déterminés par l'exploitant, en dehors des zones réservées aux voyageurs munis de titres de transport ;*
- *Dans les véhicules de l'exploitant, il est défendu de commettre des actes malséants, de troubler la tranquillité des voyageurs de quelque manière que ce soit, de se livrer à des collectes, de se livrer à la mendicité, d'offrir à la vente quoi que ce soit, de chanter, de crier et de faire de la musique ».*

Un intéressant jugement du tribunal de police de Bruxelles du 27 janvier 2004 a considéré que *« pour considérer un trouble de l'ordre, il faut que la mendicité soit effectuée d'une façon qui incommode les voyageurs ou perturbe le fonctionnement des services³⁷ ».*

Dès lors, *« il est permis de se demander dans quelle mesure un « droit de mendier » en public, y compris dans les installations du métro, n'est pas ainsi reconnu par le tribunal de police de Bruxelles, le jugement constatant « implicitement l'illégalité de la circulaire, tant qu'il n'est pas établi que les voyageurs sont incommodés ou que le fonctionnement des services est perturbé »³⁸.*

6. Projet de loi du 14 janvier 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains

Le projet de loi du 14 janvier 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains vient d'être adopté par la Chambre le 21 avril 2005 à l'initiative de la Ministre de la Justice Laurette Onkelinx. En voici les grandes lignes :

« Ce projet a pour 1^{er} objet la mise en conformité de notre législation avec les instruments de droit international et de droit européen suivants : d'une part le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée, et le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, signés à Palerme le 15

³⁶ M.B. 28 juin 1997.

³⁷ Pol. Bruxelles, 27 janvier 2004, J.T. 2004, liv 6141, pp. 543-544.

³⁸ J. FIERENS, *La répression de la mendicité en 2004*, J.T. 2004, liv. 6141, pp. 543-544.

décembre 2000, d'autre part, la décision cadre du 19 juillet 2002 du Conseil de l'Union européenne relative à la lutte contre la traite des êtres humains (à transposer avant le 1^{er} août 2004), la directive du 28 novembre 2002 du conseil de l'Union européenne visant à définir l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, et la décision-cadre du 28 novembre 2002 du Conseil de l'Union européenne visant à renforcer le cadre pénal pour la répression de l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers (à transposer avant le 5 décembre 2004) »³⁹.

Un nouveau chapitre « **De la traite des êtres humains** » sera intégré dans le Code pénal. Il permet au législateur d'introduire une définition concrète de la traite des êtres humains. Des sanctions plus sévères et des circonstances aggravantes seront prévues, notamment « *lorsque la victime est un mineur, qu'on abuse de la vulnérabilité de la personne, qu'on a l'autorité sur la personne ou lorsque l'auteur est un officier ou un fonctionnaire public* ».

« En 2^{ème} lieu, le projet reprend largement le contenu du projet de loi n°51-640/1 modifiant le Code pénal et la loi du 15 décembre 1980 en vue de renforcer les sanctions à l'égard des personnes qui se livrent à la traite et au trafic de mineurs non accompagnés (...) En outre, il précise la portée de l'incrimination d'exploitation de la mendicité prévue par le projet précité. Il ne s'agit pas ici de recriminaliser le délit de mendicité, mais à l'instar de ce qui existe en matière de prostitution, de punir celui qui exploite la mendicité d'autrui. Par ailleurs, le projet intègre l'article 82 de la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse ».

Enfin, des mesures spécifiques relatives à la lutte contre les marchands de sommeil seront transposées de la loi de 1980 dans un nouveau chapitre du Code pénal « **De la vente, de la location et de la mise à disposition de biens immobiliers en vue de réaliser un profit anormal** ». Des peines plus sévères seront prévues.

Le projet prévoit enfin la possibilité pour le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les associations agréées d'ester en justice en ce qui concerne le trafic d'être humains.

L'exploitation de la mendicité sera désormais punissable (nouvel article 433ter en projet). A cet effet, un nouveau chapitre intitulé « **De l'exploitation de la mendicité** » sera introduit dans le Code pénal.

Des sanctions seront prévues pour les **infractions** suivantes :

- Organiser la mendicité d'autrui pour en tirer profit,
- Embaucher, entraîner, détourner, retenir une personne en vue de l'inciter à la mendicité,
- Exploiter la mendicité d'autrui.

En outre, le projet de loi prévoit des **circonstances aggravantes** (nouvel article 433quater en projet) lorsque :

- Le mendiant est mineur,

³⁹ Projet de loi du 14 janvier 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains, Exposé des motifs, Chambre, 3^{ème} sess. de la 51^e leg. 2004-2005, Doc 51-1560/001, www.lachambre.be

- L'auteur abuse de la vulnérabilité particulière de la victime,
- L'auteur fait usage de manœuvres, de la violence, de menaces ou de la contrainte.

Le projet de loi nous apparaît très positif dans son ensemble et nous espérons qu'une politique cohérente de lutte contre les réseaux et de protection des victimes sera effectivement menée par les autorités belges.

Nous trouvons également positif que d'avantage d'attention soit portée au phénomène des marchands de sommeil qui touche les personnes les plus précarisées. Nous craignons cependant que les personnes victimes des marchands de sommeil deviennent *in fine* victimes des actions de la police et que la lutte contre les marchands de sommeil ne devienne pas également une manière déguisée de faire la chasse aux personnes sans papiers.

Nous avons également une très nette réserve quant à l'aggravation possibles des peines relatives à la mendicité lorsque une personne ayant autorité sur elle était impliquée (par exemple un parent) qui avait été prévue dans l'avant-projet de loi. Ce point a heureusement été supprimé en ce qui concerne la mendicité, mais est maintenu en ce qui concerne la traite. Et l'idée est donc bien de pénaliser l'exploitation de la mendicité.

Ainsi, la Ministre de la Justice, Laurette Onkelinx, précise en réponse à une question parlementaire du 20 avril 2004 qu' « *il convient toutefois de réaliser une distinction selon que la personne qui mendie est le père ou la mère de l'enfant, ou ne l'est pas. Si tel est bien le cas, il me semble difficile d'intervenir par la voie pénale sans porter atteinte à la 'liberté' de mendier. En effet, l'interdiction de la mendicité a été abrogée et le nouveau projet de loi n'y changera rien. S'il ne s'agit pas du père ou de la mère, le mendiant pourra être poursuivi comme coauteur de l'infraction de mise à disposition prévue par le projet de loi. Je pense que l'arsenal législatif sera suffisant tout en ne stigmatisant pas à outrance les mères mendiant en compagnie de leurs nourrissons. Cette question requiert la coordination de divers niveaux de compétence, comme les communes et les CPAS. Elle peut également relever de la compétence du ministre de l'Intégration sociale* »⁴⁰.

En effet, c'est parfois leur seul moyen de survivre et nous ne pouvons dès lors pas considérer qu'il s'agit d'exploitation !

Relevons à ce sujet dans le même sens la réponse du Ministre de l'Intérieur Patrick Dewael à une question parlementaire du 15 janvier 2004 relative à la mendicité sur la voie publique : « *Il faut opérer une distinction entre la mendicité exercée dans le cadre de la criminalité organisée, pour laquelle il existe un plan d'action de la police fédérale et la mendicité occasionnelle, pour laquelle il incombe plutôt à la police locale d'intervenir et de jouer un rôle social en la matière* »⁴¹.

Rappelons également le jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles⁴² qui avait acquitté une personne qui mendiait à Bruxelles accompagnée de ses enfants, considérant que les conditions de l'article 82 n'étaient pas remplies parce qu'il s'agissait de ses propres enfants.

⁴⁰ Question parlementaire du 20 avril 2005 n° 562, Chambre – 3^e session de la 51^e législature, 2004-2005.

⁴¹ Question parlementaire du 15 janvier 2004 n° P167, Chambre - 2^e session de la 51^e législature, 2003-2004.

⁴² Corr. Bruxelles, 17 fév. 1997, J.P. 1997, Liv. 322-28, note PREUMONT M.

Enfin, dans le même sens, relevons un jugement français de la Cour d'appel de Paris de février 2005 relaxant trois mères de familles roumaines et d'origine rom qui avaient été arrêtées sur les Champs-Élysées et dans le métro parisien alors qu'elles mendiaient avec leurs nourrissons dans les bras et qui étaient poursuivies par le parquet sur base de la loi de mars 2003 sur la sécurité intérieure, dite « loi Sarkozy »⁴³. Depuis l'adoption de cette loi, le Code pénal français considère en effet comme un délit de privation de soins « le fait de maintenir un enfant de moins de six ans sur la voie publique dans le but de solliciter la générosité des passants » et punit ce délit de sept ans de prison et de 100.000 euros d'amende.

En première instance, le tribunal avait considéré que les atteintes à la santé de leurs enfants n'étaient pas prouvées. Le parquet avait interjeté appel et cette décision a ensuite été confirmée par la Cour d'appel.

L'association Médecins du Monde (MDM) note a contrario que « *le délit de privation de soins aurait été bel et bien constitué si elles avaient laissé leurs enfants pendant toute la journée dans les campements insalubres où vivent les Roms. L'association relève aussi que ces mères de famille sont souvent très attentives et s'occupent bien de leurs enfants et que condamner à la prison ou à de fortes amendes des mères de familles indigentes, c'est à coup sûr prendre le risque de priver de soins leurs enfants* ».

⁴³ B. DELATTRE, *Médiantes mais pas mauvaises mères*, La Libre Belgique, 16 février 2005.

III La scolarité comme alternative à la mendicité des mineurs

Partant du constat que la scolarité est un vecteur d'intégration fondamental, la CODE a réalisé dans le cadre de sa seconde recherche une analyse qualitative approfondie de la scolarisation des enfants Roms⁴⁴.

Rappelons tout d'abord que les relations du monde Rom avec le monde non-Rom sont bien souvent caractérisées par la méfiance et la peur qui ont leurs racines dans une longue histoire de persécution et de rejet. Pour l'enfant rom, le contact avec l'école est souvent le premier contact avec le monde non-Rom. Il est par conséquent important que ce contact se déroule dans de bonnes conditions.

1. Réglementation

L'article 24 de la Constitution garantit **le droit à l'instruction à tous les enfants, qu'ils soient en séjour légal ou non**. Ce qui signifie que tout enfant a le droit d'aller à l'école même si il n'a aucun document de séjour légal.

En parallèle, la loi du 29 juin 1983⁴⁵ consacre l'obligation scolaire de l'enfant pendant une période de douze années commençant avec l'année scolaire qui prend cours dans l'année où il atteint l'âge de six ans.

Nous choisissons d'appréhender la scolarité à travers le droit à l'instruction, droit garanti par la Convention des droits de l'enfant, et non de l'obligation scolaire, en particulier en ce qui concerne les enfants en séjour précaire. L'obligation scolaire est en effet une version « répressive » puisqu'elle peut donner lieu à une infraction dans le chef des parents⁴⁶.

Il est toutefois important de préciser qu'il faut être inscrit dans le registre national ou le registre des étrangers (ce qui n'est pas le cas des illégaux, ni de ceux qui ont demandé la régularisation sur bas de l'article 9§3 de la loi sur les étrangers) pour être tenus par l'obligation scolaire.

En outre, on ne voit pas comment il serait envisageable d'obliger des enfants à aller à l'école alors que, d'autre part, on ne leur reconnaît pas un droit au séjour.

Bien que le gouvernement ait pris des mesures tout à fait positives en matière d'égalité des chances, notamment à travers le décret « Discriminations positives »⁴⁷, le décret relatif à l'accueil des primo-arrivants⁴⁸ et la circulaire relative à l'éloignement de familles avec enfant(s) scolarisé(s)⁴⁹, nous constatons néanmoins quelques lacunes :

⁴⁴ La recherche n'a pas pu rassembler d'informations statistiques faute de temps. A ce sujet, nous vous renvoyons au rapport : Centre régional d'intégration Foyer asbl, *Les Roma de Bruxelles*, Bruxelles, Septembre 2004.

⁴⁵ Loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire, M.B., 6 juillet 1983.

⁴⁶ Loi du 29 juin 1983, art. 1§7.

⁴⁷ Décret de la communauté française du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives.

⁴⁸ Décret du 14 juin 2001 visant à l'insertion des élèves primo-arrivants dans l'enseignement organisé ou subventionné par la Communauté française, M.B., 17 juillet 2001.

⁴⁹ Circulaire du 29 avril 2003 relative à l'éloignement de familles avec enfant(s) scolarisé(s) de moins de 18 ans – Intervention des services de police dans les écoles M.B., 13 juin 2003.

- La définition de primo-arrivants qui leur permet de bénéficier d'un accueil en classe passerelle exclut certaines catégories d'enfants (par exemple les enfants provenant des pays ressortissant de l'Espace économique européen ou les enfants résidant depuis plus d'un an sur le territoire belge),
- La classe passerelle qui a pour fonction de travailler l'apprentissage intensif de la langue française et la remise à niveau adapté n'est pas conçue pour y accueillir des jeunes analphabètes, ce qui est parfois le cas des enfants Roms,
- La durée du passage en classe passerelle qui est fixée à un an maximum (pour que la classe garde sa fonction de passerelle) est souvent insuffisante,
- Enfin, la circulaire du 29 avril 2003 relative à l'éloignement de familles avec enfant(s) scolarisé(s) qui indique qu'il n'est plus permis d'aller chercher des enfants à l'école pendant le temps scolaire, le permet dans certains cas à la sortie de l'école et donne aussi un rôle délicat aux directeurs qui sont informés de la mesure et qui sont « *impliqués dans l'exécution de la mission afin de pouvoir assurer un meilleur accompagnement (1.2.)* ».

En outre, certains principes inscrits dans la législation ne sont pas appliqués dans la pratique et constituent également des obstacles importants pour la participation scolaire des enfants Roms. Ainsi,

- Le droit à l'inscription⁵⁰ n'est pas garanti dans la pratique (stratégies de non-inscription des écoles, mode de subvention des écoles pour les mineurs séjournant illégalement sur le territoire et politique rigoureuse des vérificateurs) et favorise l'existence d'« écoles ghettos »,
- La gratuité de l'enseignement⁵¹ n'existe quasi nulle part et les frais scolaires sont certainement trop lourds pour des familles en situation précaire⁵² !
- Le suivi de l'absentéisme scolaire est rare car les services compétents sont débordés.

2. Obstacles à la participation scolaire des Roms

Divers facteurs sont des obstacles à la participation scolaire des enfants roms.

En tout premier lieu, la situation de séjour et les conditions de vie précaires empêchent l'enfant de s'investir dans un processus à long terme et la scolarité ne constitue pas une priorité lorsqu'on est en situation de survie, notamment de satisfaire aux besoins primaires (manger, se loger, s'habiller,...).

La faible scolarisation et les mauvaises expériences des parents ont pour conséquences la méfiance vis-à-vis de l'institution de l'école, de son fonctionnement et de ses apports et de faibles attentes scolaires.

La relation école-famille, qui est essentielle pour la participation scolaire des enfants, est souvent caractérisée par des malentendus et la non-communication.

Différentes particularités socio-culturelles entrent également en jeu : la prédominance de la famille sur l'école, une éducation orientée vers le groupe avec des rythmes quotidiens de vie libres, une orientation forte vers la culture orale, ...

⁵⁰ Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, M.B., 23 septembre 1997.

⁵¹ Décret du 24 juillet 1997, art. 100.

⁵² Voyez notamment les travaux de la Ligue des familles.

3. Caractéristiques du parcours scolaire

Outre ces divers obstacles, il est important de prendre en considération les caractéristiques du parcours scolaire des enfants Roms.

Ce parcours se caractérise souvent par un parcours morcelé, une entrée tardive dans la scolarité, un décalage d'âge, un retard scolaire, l'absentéisme.

Tous ces facteurs sont en interaction et se renforcent mutuellement. Le parcours morcelé et l'âge d'entrée en milieu scolaire ont des répercussions importantes sur le retard. Le retard démotive l'enfant de telle sorte qu'il renforce l'absentéisme. L'absentéisme renforce encore le retard.

Ces facteurs engendrent souvent, en interaction avec les faibles attentes scolaires, le décrochage scolaire. Mais comme le relevait l'association ATD Quart Monde, parfois, « *peut-on parler de décrochage, pour un grand nombre, il n'y a pas eu accrochage* »⁵³.

4. Pistes de solutions ?

Outre de combler des lacunes au niveau législatif, la recherche recommande d'accorder une attention particulière à la communication entre la famille et l'école qui est indispensable pour surmonter les malentendus, renforcer une meilleure compréhension mutuelle et permettre *in fine* une meilleure intégration scolaire⁵⁴.

Comme piste concrète pour augmenter la participation scolaire, nous proposons de développer un programme de médiation scolaire avec un médiateur rom travaillant avec des enfants issus des milieux défavorisés.

Ce médiateur rom permettrait une meilleure communication avec les familles, aurait une démarche pro-active à l'égard de l'absentéisme scolaire, améliorerait l'implication des parents dans la scolarisation et sensibiliser les parents à l'importance de l'enseignement.

La médiation scolaire est en effet un excellent moyen pour favoriser l'intégration des enfants Roms dans la scolarité. Elle a été expérimentée dans une école à Gand et a augmenté très sensiblement la participation scolaire de ces enfants⁵⁵.

⁵³ ATD Quart Monde Wallonie-Bruxelles, Groupe enseignement, *Communiquer avec l'école, c'est important, parce que c'est l'avenir des enfants qui est en jeu !*, 2003, p. 3.

⁵⁴ Nous nous sommes principalement basés sur la recherche E. Mangez, M. Joseph & Delvaux, *Les familles défavorisées à l'épreuve de l'école maternelle. Collaboration, lutte, repli distanciation*, Cerisis – UCL, 2002.

⁵⁵ Projet de médiation "Brugfiguren" dans les écoles primaires catholiques de la région de Gand-Ouest, rue Reinaert.

IV Recommandations en vue d'une réponse sociale à la mendicité des mineurs

Pour développer une réponse sociale à l'égard de la mendicité des mineurs, il convient que les divers niveaux de pouvoir concernés adoptent une action coordonnée, la mendicité étant une question à cheval sur les compétences du pouvoir fédéral, des Communautés, des Régions et des communes⁵⁶.

1. Recommandations relatives au statut de séjour

La question du séjour est sous-jacente aux difficultés que connaissent les Roms en Belgique, tant en ce qui concerne la mendicité que la scolarité.

Nous recommandons de :

- Régulariser les familles qui vivent depuis des années (certaines depuis 9 ans !) en Belgique en situation de séjour précaire à travers une nouvelle campagne de régularisation ou à travers une procédure de régularisation permanente ; des critères objectifs et une administration indépendante sont indispensables dans ce cadre ;
- Humaniser les procédures de demandes de séjour en respectant les droits garantis par le Pacte International sur les droits civils et politiques et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (relatifs au délai de traitement des dossiers de demande de séjour, aux critères appliqués, à la possibilité d'acquiescer de revenus ou de bénéficier d'une aide publique, au statut juridique, etc.) ;
- Informer les migrants qui arrivent sur le territoire belge de leur droits et obligations.

2. Recommandations relatives à la politique des autorités publiques à l'égard des enfants Roms en situation de mendicité

Nous recommandons de :

- Développer une approche sociale et coordonnée entre les divers niveaux de pouvoir conforme aux droits garantis par la Convention relative aux droits de l'enfant, notamment via le droit à l'instruction, en collaboration avec les services sociaux compétents ;
- Développer des lignes directrices à l'égard des autorités publiques concernées et aux services de sécurité privés (par exemple dans la Gare du Midi) ;
- Permettre une meilleure information des familles Roms de leurs droits ;

⁵⁶ Au niveau associatif, il y a lieu de signaler l'existence du RORA (Regionaal Overleg Roma-Aangelegenheden), coordination bimensuelle sur les Roms à Bruxelles qui est coordonnée par le Centre Régional d'Intégration Foyer de Molenbeek. Le Vlaams Minderheden Centrum, l'asbl Diogènes et la CODE en font notamment partie. Le RORA a pour objectifs le partage d'informations, le travail en réseau et le lobbying politique. Contact : Koen Geurts 02/411.87.32 ou koen.geurts@foyer.be

- Organiser des réunions régulières entre les Services jeunesse et famille des Zones de police de la Région bruxelloise pour échanger des informations et définir des politiques sociales globales ;
- Sensibiliser les Services d'aide à la jeunesse, les magistrats par rapport à la problématique ;
- Intégrer un module de sensibilisation dans la formation de base et continuée de la police ;
- Accorder une attention particulière à la traite des êtres humains ;
- Poursuivre le travail de la Section Traite des êtres humains de la police fédérale pour dresser le bilan du phénomène de la mendicité en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme ;
- Soutenir le travail de rue.

Comme action concrète, nous recommandons également de mettre sur pied un centre d'accueil et de passage⁵⁷ accessible pour la communauté Rom en collaboration avec un médiateur Rom.

Ce centre qui serait créé dans un quartier où la population des Roms est nombreuse, aurait pour but d'offrir un centre de référence pour les Roms, d'informer les Roms de leurs droits et devoirs, d'orienter les Roms vers les services compétents et d'orienter les Roms vers l'enseignement.

3. Recommandations pour une meilleure intégration scolaire des enfants Roms

A cet égard, nous recommandons de :

- Garantir les besoins de base des familles : la sécurité du séjour et la garantie de revenus décents (via une intervention du CPAS dans les frais scolaires, les repas scolaires et le transport ou une attribution d'allocations familiales) constituent les conditions de base pour assurer une bonne intégration scolaire des enfants Roms,
- Combler les lacunes du cadre légal de l'enseignement,
- Développer un programme de médiation scolaire avec un médiateur Rom,
- Organiser une bonne communication avec la famille,
- Sensibiliser les services sociaux par rapport à la scolarisation des enfants Roms : CPAS, SAJ, PMS, Ecoles de devoirs,...
- Renforcer le principe de la communication entre les familles et l'école lors de la formation des enseignants,
- Sensibiliser les enseignants sur les caractéristiques sociologiques des enfants issus de la communauté Rom,
- Renforcer les compétences des parents et les liens famille-école-quartier à travers des activités structurelles (cours d'alphabétisation et d'apprentissage de la langue, groupes de mères, ...)
- Organiser des actions de sensibilisation contre le racisme et la discrimination à l'école.

⁵⁷ Cfr. Proposition de T. Machiels, *Pleidooi voor een draaischijf voor Roma in Antwerpen*, 2004.

4. Recommandations au niveau européen et dans les pays d'origine⁵⁸

Nous recommandons de :

- Lutter activement et de manière coordonnée contre les réseaux de trafic et de traite des êtres humains,
- Lutter activement contre toutes formes de discrimination, de racisme des Roms en Europe et veiller au respect des droits de l'homme dans les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale comme défini dans la Convention européenne des droits de l'homme,
- Collaborer activement avec les organisations représentatives qui militent pour les droits des Roms,
- Plaider pour que des fonds européens importants soient accordés de façon appropriée pour améliorer la situation des Roms et pour lutter contre la discrimination à l'égard des Roms,
- Renforcer la société civile dans les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale,
- Mettre la situation des Roms d'ex-Yougoslavie en exil à l'ordre du jour et plaider pour une solution européenne,
- Veiller à l'implication des représentants Roms dans les décisions politiques qui les concernent.

⁵⁸ Cf. Opré Roma, Romano Dzuvdipe, *Memorandum voor de Vlaamse, Brusselse en Europese verkiezingen van 13 juni 2004*.

Conclusions

La mendicité des enfants est un phénomène qui nous interpelle fortement. Les recherches que la CODE a réalisées ont eu pour buts d'objectiver le phénomène, de faire le point sur la législation et de rechercher une réponse sociale et humaine.

D'après les informations recueillies, tant auprès des autorités compétentes que des associations de terrain, les mineurs qui mendient en Communauté française et en Région de Bruxelles-Capitale sont pour la plupart des mineurs étrangers accompagnés de leurs parents ou de membres de leur famille au sens large, originaires des Pays d'Europe Centrale et Orientale et d'origine rom. Dans ce cadre, la mendicité est généralement la conséquence d'un état de pauvreté et d'exclusion.

Il y a également lieu de relever la présence de quelques cas de mineurs étrangers non accompagnés, originaires des mêmes pays, dont certains ont présenté des indices de traite en vue de la mendicité.

La Communauté rom est méconnue de nos sociétés et porteuse de nombreux préjugés. L'esquisse sociologique nous a donné quelques éléments de compréhension. Une meilleure connaissance de cette population peut, en effet, permettre une meilleure approche des difficultés qu'elle connaît.

La définition du phénomène nous a également conduit à nous interroger sur la question centrale de l'accueil qui est réservé aux étrangers en Belgique. Mendier est parfois l'unique possibilité de survie de certaines familles, faute de séjour légal et d'accueil adéquat.

Au niveau légal, relevons le projet de loi modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic d'êtres humains qui ne pénalise pas la mendicité mais bien son exploitation. Restons toutefois prudents à veiller à ce que la lutte contre les réseaux de traite ou d'exploitation ne devienne pas également une manière de faire la chasse aux sans-papiers.

De même, on constate des politiques généralement répressives des communes qui, sous divers motifs, souhaitent se débarrasser de ce phénomène visible et dérangeant. Or, la solution répressive visant à supprimer le phénomène en éloignant les mendiants est une solution tout à fait inadaptée parce qu'elle ne s'attaque pas à ses causes. Au contraire, elle ne fait que renforcer la mobilité de ces familles, ce qui a pour conséquence qu'elles ne peuvent bénéficier d'aucunes aides structurées à long terme et que les enfants ne peuvent développer d'accroches scolaires et sociales stables.

En outre, bien que le chemin qui y conduise soit semé d'embûches tant dans le monde scolaire qu'au niveau des familles, la scolarité nous apparaît comme un vecteur d'intégration essentiel pour les enfants et un lieu libre pour apprendre et grandir. Nous espérons que cette piste pourra être davantage explorée et adaptée aux enfants roms à travers des modifications législatives et la mise sur pied d'un projet de médiation scolaire.

Nous recommandons enfin aux autorités publiques de mener une réflexion à tous les niveaux de pouvoir concernés en vue d'apporter une réponse sociale coordonnée à la mendicité qui s'attache véritablement à combattre ses causes, à savoir la pauvreté et l'exclusion. Une telle

démarche doit nécessairement passer par une remise en cause fondamentale des règles restrictives en matière de droit des étrangers et d'autorisation au séjour dans notre pays.

Analyse réalisée par la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française

Direction générale de la Culture – Service général de la jeunesse et de l'éducation permanente