



Analyse des Observations finales 2010 du Comité des droits de l'enfant relatives à la mendicité des mineurs

CODE
Octobre 2010

Le Comité des droits de l'enfant est l'instance des Nations Unies chargée d'examiner les progrès accomplis par les États parties dans l'exécution des obligations contractées par eux en vertu de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant¹. Il a adressé ses dernières Observations finales à l'attention de l'Etat belge le 11 juin 2010.

Cette publication fait suite à la présentation du Rapport officiel de l'Etat belge (juillet 2008) ainsi qu'à celle de plusieurs rapports alternatifs, dont celui des ONG². Il s'agit d'un document très attendu qui comporte 88 Observations finales³ relatives à l'application de la Convention. Le Comité y félicite l'Etat belge pour les progrès accomplis, tout en lui soumettant divers sujets de préoccupation et en formulant de nombreuses recommandations en vue d'améliorer l'application de la Convention dans notre pays⁴.

La Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE) est globalement satisfaite de l'ensemble du document, les Observations finales publiées par le Comité constituant un outil essentiel de son travail de plaidoyer.

Toutefois, nous devons regretter la formulation de deux observations relatives à la mendicité des enfants.

Ces Observations sont les suivantes :

72. Le Comité se déclare préoccupé par la décision rendue le 26 mai 2010 par la 14^{ème} Chambre de la Cour d'appel de Bruxelles (Arrêt n° 747) de ne pas interdire le recours aux enfants pour mendier dans la mesure où les adultes impliqués sont les parents.

¹ Article 43 de la Convention relative aux droits de l'enfant. Loi du 25 novembre 1991 portant approbation de la Convention relative aux droits de l'enfant, M.B., 17 janvier 1992

² La CODE et son homologue flamand la *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen* ont déposé leur Rapport alternatif en mars 2010. Dans le cadre d'une pré-session qui s'est tenue à Genève le 1^{er} février 2010, les ONG ont été entendues quant à leurs principaux sujets de préoccupation. Voyez CODE et *Kinderrechtencoalitie Vlaanderen*, « Rapport alternatif des ONG sur l'application de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant par la Belgique », 2010.

³ Concluding Observations : Belgium, CRC/C/BEL/CO/3-4.

⁴ Concernant le processus de rapportage, la présentation des rapports officiel et alternatif devant le Comité, voyez l'analyse « Rapportage, rapports quinquennal, alternatif, etc. Quelques mots d'explication » sur www.lacode.be.

73. Le Comité demande à l'État partie d'interdire expressément le recours aux enfants pour mendier en rue, que les adultes impliqués soient ou non les parents.

Nous sommes fermement en désaccord avec ces deux observations et tenons à en expliquer les motifs dans la cadre de la présente analyse.

La mendicité des enfants

La CODE a réalisé deux études relatives à la mendicité des mineurs en 2003 et 2004 ; la première sur la recherche d'une réponse sociale à la mendicité des mineurs⁵, la seconde sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté rom et sur l'intégration scolaire des enfants roms⁶. En effet, la scolarisation des enfants roms nous était apparue comme un vecteur fondamental d'intégration, mais aussi comme une étape essentielle pour que les Roms puissent accéder à leurs droits.

Depuis lors, la CODE suit ce dossier avec attention et en partenariat avec divers acteurs de terrain. Nous sommes fréquemment sollicités en tant qu'experts sur cette question.

D'après les informations recueillies lors des deux recherches menées auprès des autorités compétentes et des associations de terrain, les mineurs qui mendient⁷ 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)⁸ et d'origine rom⁹.

Ces personnes ne reçoivent pas de protection ou une protection insuffisante des autorités belges. Elles sont pour la plupart en séjour illégal, et l'aide sociale à laquelle elles peuvent prétendre se limite strictement à l'aide médicale urgente. Mendier est dès lors pour elles un moyen de survivre au jour le jour. Qui plus est, leur situation de grande fragilité les amènent à préférer ne pas se séparer de leurs enfants par peur d'expulsion et/ou de séparation de la famille. Enfin, il faut

⁵ CODE, « Recherche relative au développement d'une réponse sociale à la question de la mendicité des enfants en Belgique », 2003, www.lacode.be. La mendicité étant la conséquence d'un état de précarité et de vulnérabilité, diverses recommandations avaient été formulées par la CODE afin d'y apporter une réponse sociale.

⁶ CODE, « Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms », CODE, 2004, Bruxelles, téléchargeables sur www.lacode.be dans la rubrique Publications.

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Qui sont les Roms ? La Communauté rom est tout à fait méconnue par notre société qui véhicule à son égard 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. Voyez l'analyse « La mendicité des enfants : questions-réponses » d'octobre 2010, disponible sur www.lacode.be.

relever que culturellement, il n'est pas envisageable que les mères ne gardent pas leurs jeunes enfants auprès d'elles¹⁰.

En matière de mendicité, que dit la Loi ?

Il nous semble utile de rappeler que mendier n'est pas une infraction¹¹.

Depuis la loi du 10 août 2005¹², l'exploitation ou la traite d'êtres humains dans le cadre de la mendicité est spécifiquement punissable. En effet, le Code pénal prévoit que :

Art. 433ter : Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de cinq cents euros à vingt-cinq mille euros :

1° quiconque aura embauché, entraîné, détourné ou retenu une personne en vue de la livrer à la mendicité, l'aura incitée à mendier ou à continuer de le faire, ou l'aura mise à disposition d'un mendiant afin qu'il s'en serve pour susciter la commisération publique ;

2° quiconque aura, de quelque manière que ce soit, exploité la mendicité d'autrui. La tentative de commettre les infractions visées à l'alinéa 1er sera punie d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de cent euros à deux mille euros.

Art. 433quater : L'infraction visée à l'article 433ter, alinéa 1er, sera punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de cinq cents euros à cinquante mille euros lorsqu'elle aura été commise :

1° à l'égard d'un mineur ;

2° en abusant de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, de manière telle que la personne n'a en fait pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus ;

3° en faisant usage, de façon directe ou indirecte, de manoeuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte.

La traite et l'exploitation des enfants dans le cadre de la mendicité 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 égard¹³.

¹⁰ Plus d'infos dans la recherche de la CODE, « Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms », 2004.

¹¹ 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 (Arrêt C.E., 8/10/97, n° 68.735). Notons qu'un nouvel arrêté de la Ville d'Anvers a été établi en date de novembre 2007 en toute illégalité une interdiction de mendier sur son territoire.

¹² Loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, M.B., 2 septembre 2005.

¹³ Voyez notamment le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « La traite et le trafic d'êtres humains - Lutter avec des personnes et des ressources », Rapport annuel 2008, Bruxelles, 2009.

Le dispositif pénal actuel permet de punir les auteurs de l'exploitation des enfants et de la traite d'êtres humains dans le cadre de la mendicité. Et, s'il convient d'adopter une attitude très ferme à l'égard des personnes qui exploitent la mendicité des mineurs ou organisent des réseaux de traite dans ce cadre, et de rester attentif à ce que toutes les pistes de suspicion 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. En effet, comme nous l'avons dit, les parents sont souvent obligés de mendier pour survivre et emmènent leurs enfants avec eux par peur d'être arrêtés ou expulsés sans leurs enfants.

Il est par conséquent 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.

Notons pour conclure ce point, que le législateur a volontairement choisi de ne pas pénaliser la mendicité des parents accompagnés de leurs enfants.

Ainsi, la ministre de la Justice de l'époque, a précisé 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 »¹⁴.

Dans le même sens, relevons la réponse du ministre de l'Intérieur de l'époque 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 »¹⁵.

L'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 26 mai 2010

L'arrêt de la 14^e chambre de la Cour d'appel de Bruxelles du 26 mai concerne une jeune mère roumaine, âgée de 20 ans au moment des faits. Elle avait été contrôlée à cinq reprises alors qu'elle mendiait dans une gare, parfois accompagnée de ses deux enfants, âgés respectivement de 7 mois et de deux ans lors de sa dernière interpellation. Sans aucun antécédent judiciaire, elle avait été condamnée par défaut le 4 novembre 2008 par le Tribunal correctionnel de Bruxelles à une peine d'emprisonnement ferme de 18 mois et à une amende de 4.125 euros et quelques autres frais liés à la procédure.

Lors d'un nouveau contrôle de police, cette jeune femme avait été arrêtée et emprisonnée.

¹⁴ Question parlementaire du 20 avril 2005 n° 562, Chambre – 3^e session de la 51^e législature, 2004-2005.

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

Dans un premier temps, elle fut enfermée avec son bébé, qu'elle allaitait, mais il ne supporta pas l'enfermement. Le père le prit donc en charge (alors que la mère purgeait sa peine en prison), tout en veillant à emmener l'enfant chaque jour auprès de sa mère pour qu'elle puisse le nourrir.

Grâce à un contact avec une association qui travaille avec les Roms à Bruxelles, elle put bénéficier de l'aide d'un avocat, qui demanda sa mise en liberté. Celle-ci fut obtenue après avoir effectué deux mois de prison. L'avocat interjeta également appel de la décision du Tribunal correctionnel.

Dans son arrêt du 26 mai 2010, la Cour d'appel a réformé le jugement et acquitté la jeune femme.

La Cour relève que : « Il n'est nullement démontré qu'en mendiant avec un de ses deux jeunes enfants, (...) la prévenue a *embauché, entraîné, détourné* ou *retenu* une personne en vue de *la livrer à la mendicité* ou *l'aura incitée à mendier*. Aucun élément du dossier ne démontre que la prévenue a fait mendier un de ses enfants ».

Elle rappelle en outre que « le fait de mendier n'est pas punissable par la loi en droit belge. La circonstance qu'une jeune mendicante ayant des enfants en très bas âges les garde auprès d'elle lorsqu'elle sollicite la générosité des passants et profite de leur présence pour susciter la pitié n'est certainement pas épanouissant pour ceux-ci mais ne constitue pas une infraction pénale ».

La Cour cite enfin le Professeur Alain De Nauw, en ces termes : « Le parent qui utilise son propre enfant pour mendier ne commet pas une infraction, le législateur considérant que la réponse à de tels faits ne doit pas être de nature pénale »¹⁶.

La mère a raconté plus tard le traumatisme subi par sa fille aînée, qui ne lui a pas rendu visite en prison afin de ne pas voir sa mère derrière les barreaux. Le père tentait de convaincre l'enfant que la maman était « partie travaillée ailleurs, mais qu'elle reviendrait bientôt ». Après le retour de la maman dans son foyer, l'enfant n'accepta que progressivement ce retour, parce qu'elle avait perdu sa confiance dans sa mère pendant que d'autres adultes s'occupait d'elle.

Tout laisse supposer que la maltraitance institutionnelle de la famille a été bien pire que celle qui était reprochée à la mère.

Pour conclure

La CODE, ainsi que l'ensemble du secteur associatif de défense des droits de l'enfant, ont accueilli le jugement rendu par la Cour d'appel de Bruxelles le 26 mai 2010 tout à fait positivement.

En effet, il y est rappelé que mendier avec ses enfants n'est pas une infraction et que, tel que l'a prévu le législateur, il faut apporter une réponse sociale aux difficultés que connaissent les personnes qui se trouvent sur notre territoire sans droit de séjour, ni aide sociale et se trouvent contraintes de mendier pour survivre.

¹⁶ A. DE NAUW, « Initiation au droit pénal spécial », Kluwer, 2008, p. 331, n°570.

Dans de telles conditions de vie précaires, les punir pour avoir mendié relève d'une absence totale d'humanité. La CODE considère que la place des enfants n'est certainement pas d'être dans la rue. Toutefois, la réponse pénale qui implique l'arrestation de la mère et la séparation d'avec ses enfants, porte encore plus lourdement atteinte aux droits de ces derniers.

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.

Ces personnes, en situation extrêmement vulnérable, déjà malmenées par nos autorités, ont besoin de notre plus grand soutien et d'une réponse humaine à leurs difficultés d'accès au séjour et à l'aide sociale.

Notre position est confortée par le secteur de défense des droits de l'enfant et les divers acteurs de terrain qui soutiennent ces familles et connaissent leurs efforts au quotidien. En témoigne notamment une carte blanche publiée en août 2010 dans *Le Soir* sous le titre « Non, la justice n'a pas encouragé la mendicité avec des enfants » soutenue par un large collectif de signataires¹⁷.

La CODE s'est permise de formuler ces constats au Comité des droits de l'enfant. Nous regrettons que la question de la mendicité des enfants ne fut pas mise à l'ordre du jour des discussions du Comité tant en pré-session qu'en session, et que les observations finales reposent sur une lecture erronée du jugement de la Cour d'appel.

Enfin, il nous a semblé que le Comité avait été mal informé au sujet de cette délicate problématique¹⁸.

Nous ne pouvons donc que rappeler notre point de vue.

A l'avenir, la CODE continuera d'être particulièrement attentive à cette question des plus délicates¹⁹.

¹⁷ Bernard Devos, Délégué général aux droits de l'enfant, Philippe Hensmans, directeur d'Amnesty International Belgique francophone, Manu Lambert, Président de la Coordination des ONG pour les droits de l'enfant, Benoît Van Keirsbilck, directeur du Service droit des jeunes et président de Défense des enfants International, Paola Peebles Vlahovic, Responsable des campagnes d'Amnesty International Belgique francophone, Benoît Van der Meerschen, président de la Ligue des droits de l'homme, Wouter Vandenhole, Chair in Human Rights - UNICEF Chair in Children's Rights, University of Antwerp, Koen Geurts, ASBL Le Foyer, spécialisée dans le travail avec les Roms, Christine Guillain, professeur de droit pénal aux FUSL, Xavier Dijon, professeur à la Faculté de Droit de Namur, directeur du Centre de recherche « Droits fondamentaux & Lien social », Antoine Masson, psychiatre, psychanalyste, professeur à l'Université de Namur et à l'UCL, Jacques Fierens, professeur de « Droit de la jeunesse » à l'Université de Namur, avocat, Thierry Moreau, professeur de « Droit de la protection de la jeunesse » à l'UCL, avocat, Véronique van der Plancke, avocate, chercheuse à l'Université de Namur, Drita Dushaj, avocate, Georges-Henri Beauthier, avocat, Gaëtane de Crayencour, avocate, Murielle Norro, Coordinatrice du Réseau Santé Diabète.

¹⁸ Notons que, d'après nos informations, le Comité a pour projet de consacrer sa prochaine journée thématique (2011) à la mendicité des enfants.

¹⁹ Voyez aussi l'analyse « La mendicité des enfants : questions-réponses », publiée par la CODE (octobre 2010) en appui à la présente.

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, ATD Quart Monde, BADJE (Bruxelles Accueil et Développement pour la Jeunesse et l'Enfance), BICE 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), la Ligue des droits de l'Homme, la Ligue des familles, Plan Belgique 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 Internet www.lacode.be
Rue Marché aux Poulets 30 à 1000 Bruxelles
www.lacode.be*

Avec le soutien du Ministère de la Communauté française. .