



Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale  
Steunpunt tot bestrijding van armoede,  
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting  
Dienst zur Bekämpfung von Armut,  
Prekären Lebensumständen und  
Sozialer Ausgrenzung

16/05/23 - Thématique

## La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains

**253 villes et communes belges disposent d'interdictions de la mendicité qui sont contraires aux droits humains. C'est ce qui ressort de l'étude conjointe du *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale* et de l'*Institut fédéral des droits humains (IFDH)*, publiée sous la forme d'un Cahier détaillé. Bien que la mendicité ait été supprimée du droit pénal en 1993, les personnes qui mendient risquent toujours d'être sanctionnées. Un nombre croissant de villes et de communes ont eu recours à des mesures fondées sur leurs pouvoirs de police. Cela a conduit à une prolifération de règlements locaux relatifs à la mendicité. En interdisant la mendicité, les villes et les communes portent atteinte aux droits et à la dignité humaine des mendiants.**

### L'arrêt *Lacatus* et le droit à la dignité humaine

L'élément déclencheur à l'origine de la rédaction du Cahier a été l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*<sup>1</sup>. Entre 2011 et 2013, une femme rom a été arrêtée à deux reprises et condamnée à plusieurs amendes en vertu du droit pénal du canton de Genève, qui interdit toute forme de mendicité. Par la suite, elle a été emprisonnée pendant cinq jours pour non-paiement d'une amende cumulée de 500 francs suisses.

Dans cette affaire, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît pour la première fois un droit de mendier, protégé par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). La Cour fait découler ce droit du droit au développement personnel et du droit d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et avec le monde extérieur (qui est protégé par l'article 8 de la CEDH) ainsi que de la protection de la dignité humaine. En effet, selon la Cour, il est porté atteinte à la dignité humaine lorsque les personnes en situation de pauvreté sont empêchées de rechercher l'aide d'autrui, notamment par le biais de la mendicité, afin de satisfaire leurs besoins essentiels. Même si ce droit n'est pas absolu, la limitation de la mendicité ne sera compatible avec la CEDH que dans des circonstances exceptionnelles.

L'arrêt a également un impact majeur sur la Belgique et constitue un complément important à la jurisprudence déjà existante du Conseil d'État. En effet, la jurisprudence du Conseil d'État s'oppose également à une réglementation de la mendicité trop poussée. L'analyse du Conseil d'État part des restrictions légales à l'exercice des compétences de police au niveau

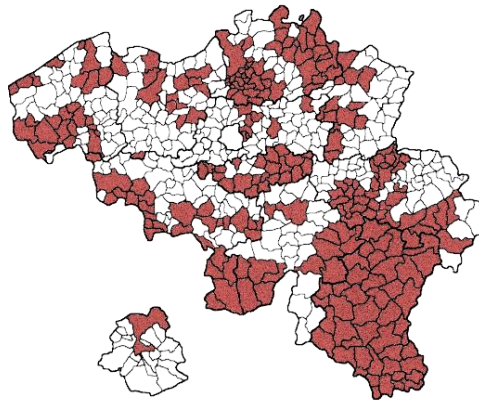
---

<sup>1</sup> CrEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-207377>.

communal. Les communes ne peuvent en effet pas interdire la mendicité en tant que telle par des règlements de police. De manière très générale, lorsqu'une disposition relative à la mendicité ne contribue pas à la protection de l'ordre public, elle excède les pouvoirs de police des communes. En ce sens, une disposition peut être jugée inadmissible même si elle peut être justifiée sur la base de l'arrêt *Lacatus*.

## Règlements concernant la mendicité en Belgique

Il y a 581 villes et communes en Belgique. Pour chacune d'entre elles, nous avons vérifié si une réglementation sur la mendicité était en vigueur. Nos recherches dévoilent que 305 villes et communes disposent d'une réglementation sur la mendicité. 253 d'entre elles (marquées en rouge sur la carte) contiennent au moins une disposition qui, selon notre analyse, est problématique du point de vue du respect des droits humains. Très étonnamment, 87 villes et communes disposent d'une interdiction générale de la mendicité. Cette disposition est pourtant contraire à la jurisprudence mentionnée.



En termes de contenu, les différents règlements couvrent un large éventail de restrictions à la mendicité. Nous les avons donc classées en différentes catégories. Il convient de mentionner que dans certaines villes et communes, des restrictions s'appliquent qui relèvent de plusieurs catégories. Nous nous limitons ici à un très bref aperçu synthétique des dispositions qui ont une portée trop large, d'une part, et des dispositions qui sont acceptables si elles ne sont pas appliquées de manière trop large, d'autre part. Pour les données chiffrées et les subtilités, nous renvoyons le lecteur au texte intégral du Cahier.

Portée trop large	
❖ interdiction générale	❖ interdiction de la mendicité en compagnie de mineurs/par des mineurs
❖ interdictions de mendier en affichant des infirmités corporelles, des blessures ou des mutilations	❖ interdiction de mendier avec des animaux
❖ interdiction de la mendicité dans une zone spécifique, pour des motifs commerciaux ou touristiques	❖ interdiction de la mendicité au profit d'autrui/mendicité organisée

❖ interdiction de la mendicité dans une zone spécifique, pour garantir la fluidité du passage (quelles que soient les circonstances concrètes)	❖ interdiction de la mendicité en frappant aux portes ou en sonnant aux portes.
❖ interdiction de la mendicité pendant des périodes/festivités spécifiques	❖ interdiction de la mendicité "cachée"

#### Acceptable si elle n'est pas appliquée trop largement

❖ interdiction des formes agressives ou intrusives de mendicité	❖ interdiction de la mendicité mettant en danger l'ordre, la sécurité, la tranquillité et la santé publique
❖ interdiction de la mendicité qui entrave le passage ou la circulation; interdiction de causer des troubles par la mendicité	

Non seulement l'interdiction de certaines formes de mendicité doit être proportionnée à l'objectif poursuivi, mais le principe de proportionnalité doit également être respecté dans son application. Il faut tenir compte de la situation de vulnérabilité manifeste dans laquelle se trouvent les personnes qui dépendent de la mendicité pour leur subsistance. Par conséquent, il faut veiller à ce que les amendes, les saisies, etc. n'aient pas un impact disproportionné sur les personnes qui dépendent de la mendicité pour leur subsistance.

#### Recommandations

- ❖ Les communes devraient adapter les règlements de police contenant des dispositions relatives à la mendicité aux exigences de la CEDH et de la jurisprudence du Conseil d'État. En ce qui concerne l'application, il est recommandé, en raison de la situation de vulnérabilité financière dans laquelle se trouvent les mendiants, de ne pas prévoir d'amendes pour les violations des règlements sur la mendicité ou de les limiter à un euro symbolique. Les dispositions prévoyant la confiscation des revenus de la mendicité devraient être supprimées.
- ❖ En plus de renforcer l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté, il est recommandé que les autorités de tutelle jouent un rôle plus proactif dans ce contexte et agissent contre les interdictions excessives de la mendicité. Il est également recommandé aux autorités de tutelle et aux associations de villes et de communes de faire prendre conscience aux autorités locales des circonstances limitées dans lesquelles des restrictions peuvent être imposées en matière de mendicité par le biais de règlements de police.
- ❖ Une bonne pratique consisterait à exiger explicitement dans les règlements de police que les policiers orientent les mendiants vers l'aide sociale en premier lieu, comme c'est déjà le cas dans certaines communes. D'une manière générale, le respect des droits humains exige que l'assistance aux personnes en situation de pauvreté soit en principe préférée aux mesures qui limitent leurs droits. De même, établir des accords avec les mendiants pour éviter les nuisances aux tiers est préférable à une approche répressive.

- ❖ La cause première de la mendicité est la situation d'extrême pauvreté dans laquelle se trouvent les personnes concernées. Dès lors, une approche de la mendicité fondée sur les droits humains exige avant tout de s'attaquer à cette cause première, afin que les personnes en situation de pauvreté ne soient pas obligées de dépendre de la mendicité pour leur subsistance. Dans ce contexte, il convient également de faire référence à la responsabilité du gouvernement de garantir le droit de chacun à vivre dans la dignité humaine (article 23 de la Constitution) et de protéger les personnes en situation de vulnérabilité, qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins essentiels, contre les conditions d'extrême pauvreté (article 3 de la CEDH)<sup>2</sup>.

Pour un exposé plus détaillé de nos recherches, nous renvoyons le lecteur au Cahier. Le Cahier aborde notamment les différentes catégories de manière plus détaillée et indique également, pour chaque disposition, les villes et communes concernées. Le cahier est disponible sur le site internet du [Service de lutte contre la pauvreté](#) et sur celui de l'[Institut Fédéral des droits humains](#).

---

<sup>2</sup> Pour les recommandations sur la lutte contre la pauvreté, veuillez vous référer aux [Rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté](#), disponibles sur son site internet.