



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



Cahier jurisprudence n° 3

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

Étude de la réglementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt
Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État

Mai 2023

SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA
PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE

INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA
PROMOTION DES DROITS HUMAINS

Table des matières

NOS ORGANISATIONS	5
INTRODUCTION	6
I. MÉTHODOLOGIE	7
II. JURISPRUDENCE	9
II.1 L'ARRÊT <i>LACATUS</i>	9
<i>Mendier est-il un droit humain ?</i>	9
<i>Le droit de mendier peut-il être restreint ?</i>	9
<i>Dans quelles circonstances une interdiction partielle de la mendicité est-elle autorisée ?</i>	10
<i>Comment peut-on appliquer une interdiction partielle de la mendicité ?</i>	10
II.2. CONSEIL D'ÉTAT	11
III. RÉGLEMENTATION DE LA MENDICITÉ EN BELGIQUE	13
III.1 INTRODUCTION.....	13
III. 2. INTERDICTION GÉNÉRALE DE LA MENDICITÉ	14
III.3 INTERDICTION DE LA MENDICITÉ AGRESSIVE OU INTRUSIVE.....	15
III.4. INTERDICTION DE LA MENDICITÉ NUISIBLE OU DE LA MENDICITÉ QUI TROUBLE L'ORDRE PUBLIC.....	16
<i>Nuisance</i>	16
<i>Trouble à l'ordre public</i>	17
III.5. INTERDICTION DE MENDIER EN ENTRAVANT LE PASSAGE OU LA CIRCULATION	17
III.6. MENDICITÉ AVEC DES MINEURS.....	19
III.7. MENDIER AVEC DES ANIMAUX	21
III.8. INTERDICTION DE MENDIER DANS CERTAINS LIEUX.....	22
III.9. INTERDICTION DE MENDIER PENDANT UNE PÉRIODE DÉTERMINÉE	24
III.10 INTERDICTION DE MENDIER EN SONNANT/FRAPPANT AUX PORTES.....	25
III.11. INTERDICTION DE LA MENDICITÉ AU PROFIT D'AUTRUI ET DE LA MENDICITÉ ORGANISÉE.....	26
III.12. INTERDICTION DE CERTAINS MODES SPÉCIFIQUES DE MENDICITÉ	26
<i>Présenter des infirmités corporelles, des blessures ou des mutilations</i>	26
<i>Objets</i>	27
<i>Mendicité « cachée »</i>	28
III.13. MISE EN ŒUVRE PROPORTIONNÉE	29
IV. CONCLUSION	32
IV.1. UNE RÉGLEMENTATION SUR LA MENDICITÉ QUI VA TROP LOIN.....	32
IV.2. DISPOSITIONS ACCEPTABLES, À CONDITION QU'ELLES SOIENT APPLIQUÉES DE MANIÈRE PROPORTIONNÉE	34
IV.3 MISE EN ŒUVRE	35
IV.4. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESTRICTIONS SUR LA MENDICITÉ SONT LARGEMENT RÉPANDUES	36
V. RECOMMANDATIONS	38
V.1. LE CONTENU DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA MENDICITÉ.....	38
V.2. CONTRÔLE PROACTIF DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA MENDICITÉ.....	38
V.3. PRÉFÉRER L'AIDE AUX PERSONNES	38
V.4. S'ATTAQUER À LA CAUSE PROFONDE DE LA MENDICITÉ.....	39
ANNEXES	41
JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT	41
<i>Conseil d'État, 8 octobre 1997, n° 68.735</i>	41
<i>Conseil d'État, 14 février 2012, n° 217.930 & Conseil d'État, 18 mars 2014, n° 226.783</i>	42
<i>Conseil d'État, 6 janvier 2015, n° 229.729 & Conseil d'État, 22 janvier 2016, n° 233.595</i>	46
LISTE DES SOURCES	48

Nos organisations

Le **Service de lutte contre la pauvreté** est une institution interfédérale, indépendante et publique. Il a été créé en tant que dispositif de lutte contre la pauvreté par l'État fédéral, les communautés et les régions, par le biais d'un [accord de coopération](#) signé par tous les gouvernements et approuvé par tous les parlements (1999).

Le Service de lutte contre la pauvreté évalue l'effectivité de l'exercice des droits fondamentaux en situation de pauvreté : droit à un logement décent, droit à l'énergie, droit à la protection de la vie familiale, droit à la protection sociale, droit à la protection de la santé, etc. A cette fin, il organise des consultations approfondies entre les associations qui donnent la parole aux personnes en situation de pauvreté, les CPAS, les partenaires sociaux, les professionnels des différents secteurs, les administrations, etc. Sur la base de ces travaux, il formule des recommandations à l'intention des décideurs politiques belges afin de rétablir les conditions d'exercice des droits fondamentaux. Ces recommandations font l'objet de débats au sein des gouvernements et des parlements ainsi que dans les organes consultatifs.

Un projet spécifique du Service de lutte contre la pauvreté consiste à collecter la jurisprudence sur l'ensemble des droits fondamentaux, à résumer cette jurisprudence et à la publier gratuitement sur son [site web](#). Il réalise également des analyses jurisprudentielles plus approfondies sur des sujets particuliers. C'est donc dans ce contexte que s'inscrit la recherche sur l'interdiction de la mendicité en Belgique. Auparavant, des notes de jurisprudence similaires ont été publiées sur d'autres sujets. Un premier Cahier s'est intéressé aux [adresses de référence auprès d'un CPAS](#). Le deuxième Cahier s'est penché sur le [maintien du lien entre parent et enfant lors d'un placement](#).

Plus d'informations : <https://www.luttepauvrete.be/>

L'**Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains** (IFDH) a été créé par la [loi du 12 mai 2019](#). L'IFDH a pour objectif de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. Le mandat de l'IFDH couvre toutes les questions liées à la protection des droits humains qui relèvent de la compétence fédérale et pour lesquelles aucun autre organisme indépendant ayant un mandat en matière de droits humains n'est compétent.

Cette initiative s'inscrit dans le cadre du mandat de l'IFDH, qui consiste à promouvoir l'alignement de la législation, des règlements et des pratiques sur les instruments internationaux relatifs aux droits humains auxquels la Belgique est partie.

Plus d'informations : <https://www.institutfederaldroitshumains.be/fr>

Rédaction du texte de ce Cahier : Michiel Commère, Thibault Morel et Mounjy Belhaloumi pour le Service de lutte contre la pauvreté, et Laurens Lavrysen, Laurent Fastrez et Tim Goedemé pour l'IFDH.

Introduction

Le 19 janvier 2021, dans l'affaire [*Lacatus c. Suisse*](#), la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a reconnu que le droit de mendier peut bénéficier de la protection de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce droit n'est pas absolu. Des exceptions existent dans certaines circonstances, pour autant qu'elles soient compatibles avec la CEDH. Certaines formes de mendicité peuvent être considérées comme une forme de nuisance, et être prohibées.

L'arrêt *Lacatus* a un impact sur la Belgique. Bien que la mendicité ne soit plus une infraction pénale en Belgique depuis 1993¹, elle n'a pas pour autant été autorisée partout. Plusieurs villes et communes ont adopté des interdictions fondées sur leurs pouvoirs de police. La mendicité a ainsi été supprimée du Code pénal – et est donc en principe autorisée – tout en étant proscrite par certaines communes dans leurs règlements locaux sur la mendicité, sous peine de sanctions.

Compte tenu de la portée de l'arrêt *Lacatus*, l'idée est née d'analyser la réglementation communale belge sur la mendicité sous l'angle des droits humains. Ce Cahier est le résultat de cette analyse. Il se compose de cinq parties. La première explique notre méthodologie (I.). La deuxième présente la jurisprudence en matière de réglementation de la mendicité (II.). Cette partie comprend un compte-rendu de l'arrêt *Lacatus* et de la jurisprudence du Conseil d'État sur la réglementation de la mendicité. Les résultats de l'analyse de jurisprudence forment le cadre de l'analyse de la réglementation communale belge en matière de mendicité (III.). A cette fin, nous avons essayé de rassembler tous les règlements communaux existants en matière de mendicité en Belgique. Nous avons examiné dans quelles villes et communes des règlements sur la mendicité ont été introduits, quelles formes d'interdiction ils contiennent, et comment ils se rapportent aux principes de la jurisprudence. Ce Cahier se termine par une conclusion (IV.) et quelques recommandations (V.).

¹ Art. 28 et 29 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

I. Méthodologie

Dans un premier temps, nous avons procédé à l'analyse de la jurisprudence existante, c'est-à-dire l'arrêt *Lacatus* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme et la jurisprudence du Conseil d'État.

Le choix d'analyser l'arrêt *Lacatus* est évident : pour la première fois, le droit de mendier a été reconnu comme bénéficiant de la protection de la CEDH, ce qui a un impact sur la situation en Belgique. Mais la jurisprudence un peu plus ancienne du Conseil d'État est également intéressante, car un recours contre un règlement sur la mendicité est possible devant cette juridiction. Cette jurisprudence permet donc de déterminer dans quelle mesure un règlement sur la mendicité est conforme aux normes applicables telles qu'elles sont interprétées. Une recherche approfondie n'a permis d'identifier qu'une poignée d'affaires. Nous avons effectué une recherche dans la base de données du Conseil d'État en utilisant les termes " mendicité ", " mendier ", " bedelen " et " bedelarij". Cette recherche a donné une centaine de résultats, dont la grande majorité s'est avérée non pertinente. Seuls cinq résultats se sont révélés pertinents, concernant trois affaires distinctes. En effet, dans deux de ces trois affaires, le Conseil d'État a statué séparément sur la suspension et l'annulation de l'interdiction de mendier en question. La première affaire date de 1997 et concerne une requête en annulation relative à un règlement interdisant la mendicité à Bruxelles. La deuxième affaire, plus récente, concerne un règlement interdisant la mendicité à Gand : le Conseil d'État s'est d'abord prononcé sur demande de suspension en 2012, puis en 2014 sur une requête en annulation du même règlement. Le cas le plus récent concerne une interdiction de la mendicité à Namur. Là encore, l'affaire porte simultanément sur une demande de suspension en 2015 et une demande d'annulation en 2016².

Dans un second temps, nous voulions avoir un aperçu de la réglementation de la mendicité en Belgique. Il y a 581 villes et communes en Belgique, et pour chacune d'entre elles, nous avons vérifié si une réglementation sur la mendicité était en vigueur. L'étude a pris place durant la première moitié de l'année 2022³. Les règlements pertinents pouvaient être inclus dans le règlement général de police ou dans des dispositifs rédigés séparément. Les recherches ont été effectuées via le site web de la ville ou de la commune concernée, via le site web des zones de police et via Google. En outre, nous avons contacté chaque commune par le biais d'une lettre et d'une enquête. Dans cette lettre, nous les avons informés de nos recherches et leur avons demandé s'il existait une réglementation locale sur la mendicité. Dans l'affirmative, nous leur avons également demandé de la transmettre par courrier. L'enquête en ligne comprenait des questions sur la politique locale en matière de mendicité, la nature de la réglementation éventuelle en la matière et son application, à la lumière de l'arrêt *Lacatus*. L'analyse de l'arrêt *Lacatus* et de la jurisprudence du Conseil d'État était également jointe en annexe. 128 communes ont répondu à cette enquête, parmi lesquels 75 disposaient d'une forme de réglementation de la mendicité. Lorsque cela est pertinent, les résultats de l'enquête sur les règlements de police sont complétés ci-dessous par les réponses anonymes de ces communes.

² Un arrêt du Conseil d'État a également été rendu concernant une demande de suspension d'un règlement relatif à la mendicité à Bruxelles-Ville, le 26 janvier 2023, au moment de la finalisation de ce Cahier. Compte tenu du fait que cet arrêt rejetait le recours pour une raison procédurale (absence d'urgence), nous ne l'avons pas intégré à cette analyse. Le Conseil d'État doit encore se prononcer sur le fond de l'affaire dans le cadre d'une procédure ordinaire. Voir C.E., n°255.608 du 26 janvier 2023.

³ Certains règlements ont donc pu être modifiés entre-temps, sans être repris dans ce cahier.

L'enquête montre que 305 villes et communes disposent d'un règlement sur la mendicité. 253 d'entre eux contiennent au moins une disposition qui, selon notre analyse ci-dessous, est problématique d'un point de vue de la jurisprudence.

En termes de contenu, les différents règlements couvrent un large éventail de restrictions à la mendicité, qui vont d'une interdiction très générale de la mendicité sur l'ensemble du territoire à une interdiction très spécifique de certaines formes de mendicité. Afin d'examiner de manière intelligible dans quelle mesure les règlements sont conformes à la CEDH et à la jurisprudence du Conseil d'État, nous avons réparti les différentes restrictions à la liberté de mendier dans les catégories suivantes :

- Interdiction générale de la mendicité
- Mendicité agressive ou intrusive
- Mendicité obstructive ou mendicité qui trouble l'ordre public
- Mendier en entravant le passage ou la circulation
- Mendicité avec des mineurs
- Mendier avec des animaux
- Mendier dans des endroits spécifiques
- Mendicité pendant des périodes spécifiques
- Mendier en sonnant ou en frappant aux portes
- Mendicité au profit d'autrui ou mendicité organisée
- Certains modes spécifiques de mendicité

Certaines villes et communes ont des restrictions qui relèvent de plusieurs catégories. Les notes de bas de page ci-après précisent quelles villes sont concernées pour chaque catégorie.

II. Jurisprudence

II.1 L'ARRÊT *LACATUS*

Entre 2011 et 2013, une femme rom a été arrêtée deux fois et condamnée à plusieurs amendes en vertu du droit pénal du canton de Genève, qui interdit toute forme de mendicité. Sans revenus suffisants pour payer une amende de 500 francs suisses, elle est emprisonnée pendant cinq jours. L'affaire est portée devant la Cour européenne des droits de l'homme⁴, qui a jugé qu'une telle interdiction de la mendicité n'est pas nécessaire dans une société démocratique. Elle conclut à la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée). L'arrêt reconnaît pour la première fois que le droit de mendier peut bénéficier de la protection de la CEDH. Bien qu'un tel droit ne soit pas absolu, une restriction au droit de mendier ne sera compatible avec la CEDH que dans des circonstances exceptionnelles, en particulier lorsque certaines formes de mendicité peuvent effectivement être considérées comme une nuisance. Sur la base de quelques questions concrètes, nous examinons ci-dessous cette décision.

MENDIER EST-IL UN DROIT HUMAIN ?

Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu, dans l'arrêt *Lacatus*, que le droit de mendier peut bénéficier de la protection de la CEDH (§ 59). La Cour fait découler ce droit du droit au développement personnel, 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, en tant que partie du droit au respect de la vie privée (§ 55) – 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 par la mendicité afin de satisfaire leurs besoins essentiels (§§ 56-58).

LE DROIT DE MENDIER PEUT-IL ÊTRE RESTREINT ?

Oui, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles. Il faut qu'une telle restriction ait une base légale (légalité), serve un but légitime (légitimité) et soit nécessaire dans une société démocratique (proportionnalité) (§ 93). Toutefois, selon la Cour, les gouvernements ne disposent que d'une "*marge d'appréciation limitée*" pour agir (§ 105), ce qui signifie qu'une interdiction de la mendicité ne sera qu'exceptionnellement compatible avec la CEDH.

En tout état de cause, une interdiction générale de la mendicité – c'est-à-dire une interdiction de toute forme de mendicité, indépendamment du lieu et de la manière dont elle est pratiquée – n'est pas admissible pour la Cour. En effet, une telle interdiction est une mesure radicale qui ne permet pas de faire la balance des intérêts en présence, dans laquelle il peut être tenu compte de la vulnérabilité éventuelle de la personne concernée, du caractère agressif ou inoffensif de la mendicité, du lieu où elle est pratiquée et de l'appartenance ou non de la personne concernée à un réseau criminel (§ 102). Par ailleurs, la Cour observe une tendance européenne qui tend à limiter les interdictions de mendicité, lorsqu'elles existent, aux seules formes agressives ou intrusives (§ 104).

⁴ CrEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207377>.

DANS QUELLES CIRCONSTANCES UNE INTERDICTION PARTIELLE DE LA MENDICITÉ EST-ELLE AUTORISÉE ?

Contrairement à une interdiction générale de la mendicité, une interdiction partielle de la mendicité peut être compatible avec la CEDH, à condition qu'existent de "*solides motifs d'intérêt public*" (§ 110).

D'après la Cour, une référence générale à la lutte contre le trafic d'êtres humains ou à l'exploitation des mendiants par des réseaux criminels est insuffisante pour en justifier l'interdiction. Une telle mesure n'est possible que si l'existence d'un réseau peut être concrètement démontrée. Même dans cette hypothèse, la Cour doute que sanctionner les victimes de l'exploitation puisse contribuer à la lutte contre la traite ou l'exploitation des êtres humains (§§ 111-112). Rendre la pauvreté moins visible ou renforcer l'attrait commercial ou touristique d'une ville ne sont pas plus des objectifs légitimes justifiant une restriction du droit de mendier (§ 113).

Une restriction peut, en théorie, être justifiée lorsqu'elle est nécessaire pour protéger les droits des passants, des résidents ou des propriétaires de magasins, par exemple lorsque des formes agressives ou intrusives de mendicité sont effectivement constatées (§ 113). La jurisprudence du Conseil d'État soutient d'ailleurs un raisonnement analogue.

Une interdiction limitée de la mendicité peut donc répondre aux exigences de l'*arrêt Lacatus* dans certaines situations. Toutefois, son champ d'application devra être défini de manière suffisamment précise pour limiter l'interdiction aux seules formes de mendicité qui peuvent objectivement être considérées comme entravant les droits d'autrui.

COMMENT PEUT-ON APPLIQUER UNE INTERDICTION PARTIELLE DE LA MENDICITÉ ?

Quand bien même une interdiction spécifique de la mendicité serait admissible, son application peut également violer la CEDH.

Premièrement, la limitation de la mendicité dans les circonstances concrètes de l'espèce doit contribuer à la protection des droits d'autrui. Ainsi, le caractère nuisible de la mendicité ne peut être présumé et l'interdiction de la mendicité ne peut être appliquée qu'en cas de nuisance réelle (§ 113).

Ensuite, la mise en œuvre d'une interdiction de mendier doit tenir dûment compte de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve la personne concernée. La retenue est particulièrement requise lorsque la mendicité fait partie des moyens de survie des personnes concernées (§ 107), ou lorsqu'elles sont dans l'impossibilité de payer une quelconque amende (§ 108).

L'autorité doit également préférer les mesures ayant le moins d'impact sur les droits de la personne concernée, si elles peuvent conduire à un résultat comparable en termes de protection des droits d'autrui (§ 114). En d'autres termes, l'approche répressive constitue toujours un dernier recours.

En effet, la Cour a déjà souligné sa préférence de principe pour l'assistance aux personnes en situation de pauvreté par rapport aux mesures qui restreignent leurs droits⁵.

⁵ CrEDH, 26 octobre 2006, *Wallová et Walla c. République tchèque*, n° 23848/04 , §§ 73-74, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77713>.

II.2. CONSEIL D'ÉTAT

Un recours contre un règlement sur la mendicité est également possible devant le Conseil d'État. Les règlements contraires aux normes applicables peuvent y être suspendus ou annulés. Le Conseil d'État assure une protection contre l'arbitraire administratif. Sa jurisprudence nous donne l'occasion d'examiner la conformité d'un règlement sur la mendicité avec les normes applicables. L'analyse ci-dessous donne un aperçu de cette jurisprudence, qui est examinée de façon plus complète en annexe du présent cahier.

Premier constat, la jurisprudence sur ce sujet est peu nombreuse. Seuls trois affaires ont été identifiées : la première, datant de 1997, concerne la demande d'annulation d'un règlement sur la mendicité à Bruxelles. La deuxième affaire, relative à une interdiction de la mendicité à Gand, concerne d'abord une demande de suspension en 2012, puis une requête en annulation en 2014. Le cas le plus récent aborde un règlement sur la mendicité à Namur. Là encore, est d'abord examinée une demande de suspension en 2015 suivi d'une requête en annulation en 2016.

Sur le fond, les garanties émanant de l'arrêt *Lacatus* et de la jurisprudence belge sont complémentaires, et les règlements portant sur la mendicité doivent respecter les deux. L'arrêt *Lacatus* va toutefois plus loin que la jurisprudence belge : il se fonde sur le respect de la dignité humaine inhérente au mendiant et exige que la situation de vulnérabilité dans laquelle il se trouve soit prise en compte adéquatement lors de la mise en œuvre du règlement (voir ci-dessus). Ce cadre fortement lié aux droits humains est peu présent dans la jurisprudence du Conseil d'État. Dans l'un des arrêts, le Conseil d'État confirme que la mendicité, en l'absence de meilleures solutions, peut contribuer à l'acquisition de moyens de subsistance. Il estime même que la mendicité peut être nécessaire pour le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le Conseil d'État n'entend pas pour autant exclure toute restriction à la mendicité et ne définit pas les contours d'un droit à la mendicité. Sa jurisprudence n'examine généralement pas la compatibilité des interdictions avec les droits humains, mais les contrôle plutôt à l'aune du principe de proportionnalité.

La jurisprudence du Conseil d'État s'oppose également à une réglementation de la mendicité trop poussée, et va sur certains points au-delà de ce que la jurisprudence européenne requiert. L'analyse du Conseil d'État part des restrictions légales à l'exercice des compétences de police au niveau communal (par exemple, l'adoption d'une ordonnance de police communale)⁶. Ces compétences sont limitées au maintien de l'ordre public dit "matériel", c'est-à-dire : maintenir la tranquillité publique (l'absence de trouble ou d'émeute), la sécurité publique (l'absence d'accident ou de risque d'accident pour les personnes ou les biens) et la santé publique (l'absence de maladie ou de risque de maladie)⁷. Ces compétences ne s'étendent pas à l'ordre public dit "moral", sauf "*lorsque le désordre moral s'étend au point de dégénérer ou de menacer de dégénérer en désordre matériel*"⁸. Dès lors, la mendicité – qui n'est pas interdite par la loi – relevant de l'ordre public dit "moral", les communes ne peuvent l'interdire en tant que telle par un règlement de police. Tout au plus, peuvent-elles imposer des restrictions à l'exercice de la mendicité lorsque celle-ci cause un trouble à la sécurité, à la tranquillité ou à la santé publique (l'ordre public "matériel"). Lorsqu'une disposition relative à la mendicité ne contribue pas à la protection de l'ordre public, elle outrepassé les pouvoirs de police communaux, même si elle peut être justifiée sur la base de l'arrêt *Lacatus*.

⁶ Article 135 § 2, Nouvelle loi communale.

⁷ B. Warnez, *L'exécution de l'ordre administratif local en Flandre*, Die Keure (2020), pp. 20-21.

⁸ Par exemple, C.E., 18 mars 2010, *BVBA Belgium Business Company c. la ville de Bilzen*, n° 202.037, § 16.

Dans sa jurisprudence, le Conseil d'État a précisé quelle réglementation de la mendicité relève de la protection de l'ordre public. Des considérations de nature touristique, par exemple visant une absence visible de mendiants en rue, ne relèvent pas de l'ordre public, pas plus qu'une interdiction de sonner ou de frapper à la porte dans le but de recevoir une aumône. Le Conseil d'État estime également que la mendicité en compagnie ou par un mineur de moins de 16 ans est sans rapport avec la protection de l'ordre public.

Les mesures doivent également être proportionnées à la perturbation identifiée ou soupçonnée. Les autorités doivent donc bien évaluer la situation, et ne pas prendre de mesures plus intrusives que nécessaire. Par exemple, l'interdiction générale et permanente de la mendicité, pour lutter contre la mendicité organisée ou spécifique à certains lieux et à certaines heures, est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Ces interdictions doivent être limitées dans le temps et dans l'espace. Autre exemple, l'interdiction de toute forme de mendicité lors de certains événements dans une ville a une portée excessive. Les communes ne peuvent pas non plus de qualifier de trouble ou de nuisance un comportement désagréable ou indésirable pour pouvoir ensuite l'interdire.

Le Conseil d'État se prononce également sur certaines formes spécifiques de mendicité. Par exemple, certaines villes interdisent la mendicité avec des animaux, arguant qu'ils sont dangereux. Selon le Conseil d'État, il est peu probable qu'un mendiant qui vit de la générosité des passants utilise son animal pour intimider le donateur potentiel. En outre, aucune preuve de cette pratique ne lui a été présentée.

Qu'en est-il de la mendicité sur les trottoirs, à l'entrée des immeubles ou sur la chaussée ? D'après le Conseil d'État, une interdiction de la mendicité, même sur l'ensemble d'un territoire, peut être proportionnée si la mendicité entrave le passage ou l'accès. L'obstruction constitue inhéremment un trouble à l'ordre public, même si son existence doit toujours être examinée *de manière concrète*. L'existence du trouble dépendra donc du contexte. Le lien nécessaire entre l'entrave visée et son contexte n'implique pas que la réglementation devienne impossible à respecter, ni que le citoyen concerné soit dans l'impossibilité de prévoir ce qu'il est tenu de faire.

III. Réglementation de la mendicité en Belgique

III.1 INTRODUCTION

Lors de l'examen des règlements de police, une sélection a d'abord été réalisée comprenant les règlements qui contenaient au moins une disposition relative à la mendicité. L'étude de cette sélection de réglementations a ensuite permis de développer une typologie des catégories de dispositions concernant la mendicité en vigueur en Belgique. Les règlements de police applicables dans une même commune peuvent contenir plusieurs dispositions distinctes. Les catégories suivantes ont été identifiées :

- Interdiction générale de la mendicité
- Mendicité agressive ou intrusive
- Mendicité obstructive ou mendicité qui trouble l'ordre public
- Mendier en entravant le passage ou la circulation
- Mendicité avec ou par des mineurs
- Mendier avec des animaux
- Mendier dans des endroits spécifiques
- Mendicité pendant des périodes spécifiques
- Mendier en sonnant ou en frappant aux portes
- Mendicité au profit d'autrui ou mendicité organisée
- Certains modes spécifiques de mendicité

Le présent chapitre examine successivement l'admissibilité de chacun de ces types de réglementation de la mendicité sous l'angle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État. La conclusion distingue les dispositions illégales (IV.1); celles qui sont essentiellement admissibles mais si vagues que leur application peut poser problème; et celles qui sont généralement admissibles (IV.2). Au préalable, il convient de noter que 19 communes – sur un total de 75 communes ayant répondu à notre enquête et disposant d'une réglementation sur la mendicité – ont indiqué dans leurs réponses n'avoir jamais été confrontées à la mendicité ou, en tout cas, n'avoir jamais eu à appliquer les interdictions existantes. Il s'agit principalement, mais pas exclusivement, de petites communes. L'adoption d'une réglementation sur la mendicité par ces communes est problématique du point de vue de la jurisprudence du Conseil d'Etat, selon laquelle une disposition sur la mendicité ne peut être adoptée que dans la mesure où elle est proportionnée par rapport à un trouble avéré ou supposé. En l'absence d'un tel trouble, l'existence d'une réglementation sur la mendicité ne peut être justifiée.

III. 2. INTERDICTION GÉNÉRALE DE LA MENDICITÉ

Une interdiction générale de la mendicité désigne une interdiction de toute forme de mendicité qui s'applique à l'ensemble du territoire d'une commune et qui n'est pas limitée dans le temps. 87 règlements de police, soit plus d'un quart des réglementations applicables à la mendicité⁹, contiennent une telle interdiction¹⁰. Dans certains cas, elles sont explicitement limitées aux "*lieux publics*"¹¹, au "*domaine public*"¹², ou sur "*la voie publique, dans les parcs publics et autres parties du domaine public*"¹³. Même sans cette référence explicite, de telles interdictions peuvent, tout au plus, couvrir les lieux pour lesquels les communes sont autorisées à veiller à l'ordre public, tels que les routes, lieux et bâtiments publics¹⁴.

Une interdiction générale de la mendicité est contraire à l'arrêt *Lacatus*. Selon la Cour, le droit de mendier peut être restreint uniquement lorsque la protection des droits des tiers l'exige. Une interdiction générale de la mendicité qui ne tient pas compte de la nature de la mendicité, et qui inclut donc des formes non agressives ou non nuisibles de mendicité, viole l'article 8 de la CEDH. De la même façon, une interdiction générale de la mendicité ne peut être admise par le Conseil d'État : la mendicité ne peut être considérée comme un trouble à l'ordre public en soi. Dans la mesure où une forme particulière de mendicité constituerait néanmoins un trouble à l'ordre public, le principe de proportionnalité exige que la portée spatiale et temporelle d'une éventuelle interdiction de la mendicité soit proportionnée à la gravité du trouble.

Une commune a instauré une interdiction générale de la mendicité avec la possibilité de demander une autorisation écrite préalable pour pouvoir mendier¹⁵. Une telle interdiction est également contraire à la jurisprudence de la Cour et du Conseil d'État. En effet, l'interdiction devient la règle et la mendicité autorisée l'exception. Ainsi, ce type de disposition inverse la logique selon laquelle la mendicité est un droit et les restrictions à celle-ci une exception dont la nécessité doit être démontrée. La mendicité qui ne porte pas atteinte à l'ordre public ou aux droits des tiers doit toujours être autorisée et ne peut être soumise à une autorisation préalable.

⁹ Plus de données chiffrées relatives aux interdictions générales ou spécifiques de la mendicité peuvent être trouvées dans la section IV.4 ci-dessous (p. 37 et suivantes).

¹⁰ Zone de police Arro Ypres (Ypres, Poperinge, Wervik, Zonnebeke, Heuvelland, Moorslede, Staden, Vleteren, Langemark-Poelkapelle, Mesen), Nieuwpoort, Brasschaat, zone de police Het Houtsche (Oostkamp, Zedelgem, Beernem), Evergem, Erpe-Mere, Assenede, Lokeren, Koksijde, zone de police Geel-Laakdal-Meerhout, Peer, Lommel, Leopoldsburg Hechtel-Eksel, zone de police Campine Nord-Ouest (Arendonk, Ravels, Retie), zone de police RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), zone de police Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsel), zone de police Hekla (Hove, Lint, Kontich, Aartselaar, Edegem), Hoogstraten, Rijkevorsel, zone de police de la région de Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), zone de police Wokra (Wezembeek-Oppem, Kraainem), zone de police Ouest Brabant wallon (Ittre, Rebecq, Braine-le-Château, Tubize), zone de police Condruz (Anthisnes, Clavier, Comblain-au-Pont, Ferrières, Hamoir, Marchin, Modave, Nandrin, Ouffet, Tinlot), Jemeppe-sur-Sambre, zone de police 3 Vallées (Couvin, Viroinval), zone de police Hermeton et Heure (Doische, Philippeville, Cerfontaine), zone de police Meuse-Hesbaye (Saint-Georges-sur-Meuse, Engis, Wanze, Villers-le-Bouillet, Verlaine, Amay), zone de police Basse-Meuse (Visé - Bassenge - Blegny - Dalhem - Juprelle - Oupeye).

¹¹ Par exemple, Erpe-Mere.

¹² Par exemple, Lokeren.

¹³ Par exemple, dans la zone de police du Condruz (Anthisnes, Clavier, Comblain-au-Pont, Ferrières, Hamoir, Marchin, Modave, Nandrin, Ouffet, Tinlot).

¹⁴ Article 135, § 2, Nouvelle loi communale.

¹⁵ Bruges.

III.3 INTERDICTION DE LA MENDICITÉ AGRESSIVE OU INTRUSIVE

Plusieurs communes ont mis en place des interdictions de mendicité qui visent explicitement les formes agressives et/ou intrusives de mendicité. Ces interdictions peuvent être formulées de plusieurs façons :

- Mendicité agressive (ou mendier de manière agressive)¹⁶
- Mendicité intrusive et agressive (ou mendier de manière intrusive ou agressive)¹⁷
- Mendier de manière intimidante¹⁸

Tant la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que celle du Conseil d'État permettent d'agir contre les formes intrusives, intimidantes ou agressives de mendicité. La réalité de ces formes de mendicité devra toutefois toujours être évaluée sur la base des circonstances concrètes. Une telle interdiction ne sera pas justifiée si la mendicité est simplement désagréable ou indésirable : un simple inconfort ne suffit en aucun cas à considérer la mendicité comme intrusive, agressive ou intimidante.

Certains règlements de police contenant une interdiction de la mendicité agressive et/ou intrusive, précisent quels sont les comportements agressifs et/ou intrusifs au moyen d'une liste exhaustive (ou non)¹⁹. L'interdiction des comportements suivants semble être conforme à la jurisprudence de la Cour européenne et du Conseil d'État car ils constituent un trouble certain à l'ordre public ou aux droits des tiers :

- Accostage intrusif et/ou agressif de personnes²⁰ ou de passants²¹
- Se comporter d'une manière verbalement agressive²²
- Harcèlement des personnes²³ ou des passants et des automobilistes²⁴

¹⁶ Zone de police de la région de Tielt (Ardoorie, Lichtervelde, Pittem, Ruiselede, Tielt et Wingene), Blankenberge, Maldegem, Gand, Sint-Niklaas, Aalst, Roeselare, Izegem, Hooglede, Willebroek, Anvers, Charleroi, Waterloo, Wavre, zone de police Ardennes brabançonnaises (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), zone de police Brabant wallon Est (Orp-Jauche, Hélécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Mont-Saint-Guibert, Walhain, Court-Saint-Etienne, Villers-la-Ville, Namur, Chastre, zone de police Flowa (Florennes, Walcourt) ("*avec une agressivité physique ou verbale*").

¹⁷ Zone de police de la région "Limburg Hoofdstad" (Diepenbeek, Halen, Hasselt, Herk-de-Stad, Lummen et Zonhoven), De Panne.

¹⁸ Zone de police VLAS (Kortrijk, Lendeledede, Kuurne); zone de police Sint-Truiden - Gingelom - Nieuwerkerken.

¹⁹ Parfois, certaines formes de mendicité sont définies comme de la mendicité agressive (interdite), alors qu'elles ne sont pas agressives en soi, par exemple la mendicité auprès de mineurs, l'entrave des usagers de la route ou l'exhibition d'infirmités corporelles (Anvers, De Panne). Ces formes de mendicité sont examinées séparément ci-dessous.

²⁰ Zone de police VLAS (Kortrijk, Lendeledede, Kuurne) ("*intrusive*"), Sint-Niklaas.

²¹ Zone de police Hekla (Hove, Lint, Kontich, Aartselaar, Edegem) ("*sous réserve de l'autorisation écrite préalable du bourgmestre*"), Lendeledede ("*intrusif*"), Ranst, Maldegem ("*intrusif*"), zone de police CARMA (Genk, As, Bocholt, Bree, Houthalen-Helchteren, Kinrooi, Oudsbergen, Zutendaal), zone de police Rupel (Boom, Hemiksem, Schelle, Rumst, Niel), Gand ("*intrusif*"), Temse, zone de police Klein-Brabant (Puurs-Sint-Amands, Bornem), zone de police Balen-Dessel-Mol, Lier, Mechelen, Heist-op-den-Berg, Berlaar, Nijlen, zone de police BoDuKaP (Bonheiden, Duffel, Sint-Katelijne-Waver et Putte), zone de police KASTZE (Kampenhout - Steenokkerzeel - Zemst), Kortenberg, Herent, Scherpenheuvel-Zichem.

²² De Panne, Sint-Niklaas, Aalst, zone de police RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Anvers, Willebroek, Mechelen, zone de police KASTZE (Kampenhout - Steenokkerzeel - Zemst), Blankenberge.

²³ Nieuwpoort.

²⁴ Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, zone de police Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Erquelinnes, Fontaine-L'Évêque, Chatelêt, zone de police des Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Bernissart, Péruwelz, Binche, Mouscron, Mons, Quévy, Tournai, Brunehaut, Antoing, zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Houyet, Rochefort, Trooz, Mont-Saint-Guibert, Walhain, Court-Saint-Etienne, Villers-la-Ville, zone de Police Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin,

La mise en œuvre d'une telle interdiction devra veiller à prouver que le comportement jugé agressif et/ou intrusif l'était réellement dans les circonstances concrètes et donc qu'il constituait véritablement un trouble à l'ordre public ou une atteinte aux droits des tiers.

Préciser quelles formes de mendicité doivent être considérées comme agressive et/ou intrusive permet de clarifier le sens des termes choisis. En effet, les interdictions définies de manière large se prêtent plus facilement à une application extensive, dans des situations où il n'y a pas de trouble réel à l'ordre public ou de menace pour les droits des tiers *in concreto*. L'absence de précision peut également conduire à une interprétation à ce point large du sens ordinaire des termes utilisés qu'on ne puisse plus raisonnablement parler de trouble à l'ordre public ou d'atteinte aux droits des tiers. Pour être effectivement considéré comme agressif et/ou intrusif, un certain seuil doit avoir été atteint dans le chef du destinataire, par exemple lorsqu'un mendiant continue à insister alors que le passant a clairement indiqué son refus de faire l'aumône. Les deux exemples suivants sont toutefois certainement en deçà de ce seuil :

- Accoster²⁵ et/ou s'adresser aux personnes²⁶
- Se déplacer entre les tables d'une terrasse de restauration (voir ci-dessous)²⁷

L'inconfort ressenti par certains individus lorsqu'ils sont accostés par un mendiant dans la rue ou sur une terrasse n'entraîne pas une violation de leurs droits ou un trouble à l'ordre public. Par conséquent, ces interdictions de mendicité ne répondent pas aux exigences des droits humains.

III.4. INTERDICTION DE LA MENDICITÉ NUISIBLE OU DE LA MENDICITÉ QUI TROUBLE L'ORDRE PUBLIC

NUISANCE

Certaines communes ont instauré une interdiction de causer une nuisance en exerçant des activités de mendicité²⁸ ou une interdiction des formes de mendicité nuisibles²⁹. La Cour européenne des droits de l'homme permet en soi de sanctionner les formes de mendicité qui peuvent être considérées comme nuisibles, à condition qu'il y ait également une nuisance réelle aux droits d'autrui dans des circonstances concrètes. Cette formulation est toutefois problématique dans la mesure où la "nuisance" est un concept vague qui se prête à une application trop large. Elle peut viser des situations où, tout au plus, il y a un comportement désagréable ou indésirable, mais qui ne constitue pas une violation effective de l'ordre public ou des droits des tiers. La commune qui entend

Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Martelange, Arlon, Attert, Habay, Aubange, Saint-Léger, Musson, Messancy, Chastre, Gerpennes, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Aiseau-Presles, Anderlues ('*harcelen*'), La Louvière, Nivelles, Genappe ('*importuner*'), Sankt-Vith ('*bedrängen*'), Châtelet, Huy.

²⁵ Zone de police région Limburg Hoofdstad (Diepenbeek, Halen, Hasselt, Herk-de-Stad, Lummen et Zonhoven), Blankenberge, zone de police Sint-Truiden - Gingelom - Nieuwerkerken, De Panne, Aalst, zone de police RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Nieuwpoort, Anvers.

²⁶ Zaventem, Willebroek, Liège, Herstal, Sprimont ('*solliciter*').

²⁷ De Panne, Aalst, zone de police RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Anvers, zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney). Parfois, cette pratique fait également l'objet d'une interdiction distincte, sans être explicitement considérée comme une forme interdite de mendicité agressive et/ou intrusive, voir zone de police KASTZE (Kampenhout - Steenokkerzeel - Zemst), Malines, Willebroek, Namur, Ans, Saint-Nicolas.

²⁸ Zone de police Rhode & Escaut (Merelbeke, Oosterzele, Melle, Destelbergen).

²⁹ Zone de police BRT (Begijnendijk, Rotselaar, Tremelo).

réglementer certaines formes de mendicité doit de préférence opter pour une définition plus concrète du comportement interdit (par exemple, l'obstruction du passage et/ou de la circulation).

TROUBLE À L'ORDRE PUBLIC

Selon une disposition courante des règlements de police, les mendiants ne peuvent "*troubler l'ordre public, ni compromettre la sécurité, la tranquillité et la santé publiques*"³⁰. Dans certains cas, la disposition s'accompagne d'une liste non exhaustive de comportements considérés comme un trouble à l'ordre public, comme le fait de mendier avec un animal agressif ou avec un objet de nature à intimider les personnes (voir ci-dessous)³¹. Cette disposition générale est susceptible de s'appliquer à tout type de mendicité. En soi, une mesure prohibant la mendicité qui trouble l'ordre public est compatible avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État. Toutefois, à l'instar de l'interdiction des formes de mendicité nuisibles (voir ci-dessus), il est recommandé de définir exhaustivement les comportements considérés comme contraires à l'ordre public – comme le font certaines communes³² – afin d'exclure une application excessive.

III.5. INTERDICTION DE MENDIER EN ENTRAVANT LE PASSAGE OU LA CIRCULATION

L'une des interdictions les plus courantes figurant dans les règlements de police vise la mendicité qui entrave le passage ou la circulation. Cette interdiction se présente sous différentes formes :

- L'interdiction de gêner la progression des passants en mendiant³³
- L'interdiction d'entraver la circulation ou la fluidité de la circulation en mendiant³⁴
- L'interdiction de gêner ou d'entraver le bon déroulement de la circulation des piétons et d'autres usagers en mendiant³⁵

³⁰ Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse, zone de police Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Fontaine-L'Évêque, Chatelêt, zone de police des Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Binche, Mouscron, zone de police Gaume (Virton, Chiny, Etalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvroy, Tintigny), Charleroi, Mons, Quévy, zone de police Condroz-Famennne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Houyet, Rochefort, Trooz, zone de police Centre Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Légglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-Sur-Sûre), zone de police Famennne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famennne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), zone de police de Semois Et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Aubange, Saint-Léger, Musson, Messancy, Gerpennes, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Aiseau-Présles, Tournai, Brunehaut, Nivelles, Genappe, Martelange, Arlon, Attert, Habay, Bernissart, Péruwelz, Antoing, Anderlues (« *ne peuvent troubler l'ordre public, ni compromettre la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques* »), Erquelines, Huy.

³¹ Tournai, Brunehaut, Nivelles, Genappe, Martelange, Arlon, Attert, Habay (« *plus particulièrement* »).

³² Bernissart, Péruwelz, Antoing (« *Il est interdit de troubler l'ordre, de compromettre la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques en se livrant à la mendicité dans l'espace public ou dans les lieux accessibles au public, en harcelant les passants ou les automobilistes, en perturbant la circulation ou en entravant d'une quelconque manière la circulation piétonne notamment en s'installant aux entrées d'immeuble* »).

³³ Waterloo, Wavre, zone de police Ardennes brabançonnnes (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), zone de police Brabant wallon Est (Orp-Jauche, Héléécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Namur, Chastre, Mont-Saint-Guilbert, Villers-la-Ville, Walhain, Court-Saint-Etienne, Charleroi (« *en entravant la progression des passants* »), zone de police Flowal (Florennes, Walcourt), Tournai ; Bernissart et Péruwelz (« *en entravant d'une quelconque manière la circulation piétonne* ») ; Blankenberge, Willebroek ; une disposition similaire est présente dans les règlements de Gand, Maldegem, Sint-Niklaas.

³⁴ Erquelines, Binche, Mons, Quévy, Tournai, Nivelles, Genappe, Trooz, Martelange, Arlon, Attert, Habay, La Louvière, Bernissart, Péruwelz, Anderlues (« *perturber la circulation* ») ; Waterloo (« *en portant atteinte à la fluidité de la circulation* ») ; Blankenberge, Willebroek, Anvers, De Panne, Aalst (mendicité 'agressive' interdite), Brunehaut (« *perturber la circulation* »), Walhain, Villers-la-Ville, Mont-Saint-Guilbert, Gerpennes (« *Il est interdit de pratiquer la mendicité (...) afin de ne pas gêner la circulation routière* »)

- L'interdiction d'entraver l'accès aux bâtiments publics ou privés en mendiant³⁶
- L'interdiction d'entraver le passage des personnes *dans le but de mendier*³⁷
- L'interdiction, sans cause ou autorisation légitime, de faire ralentir, arrêter ou accoster des véhicules sur la voie publique par des sons, des gestes ou des signes, en utilisant ou non un objet, par exemple dans le but de mendier³⁸
- L'interdiction de mendier auprès de conducteurs ou de passagers de véhicules sur la chaussée³⁹
- L'interdiction de mendier en s'asseyant sur la voie publique de manière à gêner les autres usagers de la route⁴⁰

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ces interdictions peuvent être justifiées par le souci de protéger les droits des passants. Le Conseil d'État a également jugé que des restrictions à la mendicité peuvent être justifiées lorsqu'elles provoquent une nuisance dans des circonstances concrètes. Les communes peuvent raisonnablement présumer que la mendicité sur certaines parties de la voie publique (sur la chaussée⁴¹, sur la voie publique⁴², aux carrefours⁴³ ou à leurs abords⁴⁴, sur la partie carrossable de la route⁴⁵, dans les tunnels pour cyclistes et piétons, et à

³⁵ Zone de police région Limburg Hoofdstad (Diepenbeek, Halen, Hasselt, Herk-de-Stad, Lummen et Zonhoven), zone de police Hekla (Hove, Lint, Kontich, Aartselaar, Edegem) (« *sous réserve d'un accord écrit préalable* »), Ranst, zone de police CARMA (Genk, As, Bocholt, Bree, Houthalen-Helchteren, Kinrooi, Oudsbergen, Zutendaal), zone de police Rupel (Boom, Hemiksem, Schelle, Rumst, Niel), Sint-Truiden, Gingelom, Nieuwerkerken, Temse, zone de police Klein-Brabant (Puurs-Sint-Amands, Bornem), Dessel, Mol, Balen, Lier, Heist-op-den-Berg, Berlaar, Nijlen, zone de police BoDuKaP (Bonheiden, Duffel, Sint-Katelijne-Waver et Putte), zone de police Pajottenland (Herne, Bever, Galmaarden, Pepingen, Lennik, Gooik), Herent, Kortenberg, Mechelen, zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Scherpenheuvel-Zichem ; des dispositions similaires sont présentes dans les règlements de Gand, Maldegem, Sint-Niklaas, Brunehaut, et de la zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

³⁶ Waterloo, Wavre, zone de police Ardennes brabançonnaises (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), zone de police Brabant wallon Est (Orp-Jauche, Héléécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Namur, Chastre, zone de police Flowal (Florennes, Walcourt), Mont-Saint-Guibert, Villers-la-Ville, Walhain, Court-Saint-Etienne, zone de police des Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Sprimont, Erquelines, Binche, Mons, Quévy, Tournai, Nivelles, Genappe, Trooz, Martelange, Arlon, Attert, Habay, La Louvière, Herstal, Liège, zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Charleroi (« *entraver l'accès* »), Ans, Saint-Nicolas, Anderlues ; Sankt-Vith (« *zu behindern* ») ; Blankenberge, Willebroek, Anvers, De Panne (mendicité 'agressive' interdite), Brunehaut (« *d'entraver d'une quelconque manière la circulation piétonne notamment en s'installant aux entrées d'immeubles* »), zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

³⁷ Zaventem.

³⁸ Anvers.

³⁹ Gand, Maldegem, Sint-Niklaas.

⁴⁰ Anvers, La Panne, Aalst (mendicité "agressive" interdite).

⁴¹ Waterloo, Wavre, zone de police Ardennes brabançonnaises (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), zone de police Brabant wallon Est (Orp-Jauche, Héléécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Namur, Chastre, zone de police Flowal (Florennes, Walcourt), Mont-Saint-Guibert, Villers-la-Ville, Walhain, Court-Saint-Etienne, zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Charleroi (« *sur les voies de circulation* ») ; Malines, zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Scherpenheuvel-Zichem, Gand, Maldegem, Sint-Niklaas, zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

⁴² Drogenbos, Linkebeek, Rhode-Saint-Genèse.

⁴³ Waterloo, Wavre, zone de Police Ardennes brabançonnaises (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), zone de Police Brabant wallon Est (Orp-Jauche, Héléécine, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Namur, Chastre, zone de Police Flowal (Florennes, Walcourt), Mont-Saint-Guibert, Villers-la-Ville, Walhain, Court-Saint-Etienne, Liège, zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Charleroi (« *dans/sur les carrefours routiers* »), zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Gerpinnes, Herstal (« *notamment aux carrefours routiers* »), La Louvière, Messancy, Musson, Saint-Léger.

⁴⁴ Louvain ; Sankt-Vith (« *im Bereich der Verkehrskreuzungen* »), Gerpinnes (« *aux abords (...) des carrefours* »), Aubange, La Louvière (idem), Messancy, Musson, Saint-Léger.

⁴⁵ Herstal (« *la partie carrossable de l'espace public* »).

l'entrée des tunnels pour voitures⁴⁶) provoque inévitablement une nuisance ou un danger, et imposer une interdiction spécifique à cet égard.

Dans une commune, il est spécifiquement interdit de mendier en lavant les vitres sur la voie publique⁴⁷. Étant donné que cette activité peut perturber la circulation, elle pourrait être considérée comme un trouble à l'ordre public contre lequel des mesures pourraient être prises. Toutefois, l'interdiction semble superflue puisque la perturbation de la circulation par des activités de mendicité est déjà interdite par la même réglementation.

III.6. MENDICITÉ AVEC DES MINEURS

Plusieurs communes interdisent de mendier en compagnie de mineurs⁴⁸. Certaines d'entre elles interdisent aux parents de laisser mendier des mineurs de moins de 16 ans⁴⁹ ou de mendier en leur compagnie⁵⁰. Certaines interdictions couvrent non seulement la mendicité en compagnie d'enfants (par des adultes accompagnateurs), mais aussi la mendicité par les enfants eux-mêmes⁵¹. Dans ce dernier cas, ces enfants ne peuvent en principe être sanctionnés administrativement qu'à partir de 14 ans, à moins qu'un âge limite plus élevé n'ait été fixé dans le règlement de police⁵². Dans certaines communes, l'interdiction de mendier en compagnie de mineurs est nuancée en précisant qu'il doit y avoir "*abus*" ou "*utilisation*" des mineurs pour susciter la charité ou la pitié des passants⁵³.

La préoccupation des communes pour le bien-être des enfants, qui peut être à la base de l'interdiction de la mendicité avec ou par des mineurs, est bien entendu légitime. Cependant, selon le Conseil d'État, la mendicité avec – et, par analogie, par – des mineurs ne peut pas être considérée comme une violation de l'ordre public. Par conséquent, une interdiction de celle-ci ne répond pas aux exigences des droits humains.

Une commune lie explicitement une interdiction de cette forme de mendicité à des mesures d'accompagnement, notamment l'orientation des enfants concernés vers l'enseignement⁵⁴. Bien qu'il s'agisse d'une tentative de trouver un équilibre entre répression et soutien, une telle prohibition

⁴⁶ Anvers, Charleroi.

⁴⁷ La Louvière (« *Il est interdit de pratiquer la mendicité par lavage de vitre sur la voie publique* »).

⁴⁸ De Panne, Anvers, Dessel, Mol, Balen, zone de police VLAS (Courtrai, Lendeledede, Kuurne), Sint-Niklaas, zone de police Centre Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Légglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-sur-Sûre), zone de police Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), zone de police Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Gerpennes, Sankt-Vith, Aubange, La Louvière, Messancy, Mons, Musson, Saint-Léger.

⁴⁹ Ranst, Heist-op-den-Berg, Berlaar, Nijlen.

⁵⁰ Bruxelles, Liège, Herstal, Sprimont, zone de police de Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts).

⁵¹ Zone de police Centre Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Légglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-sur-Sûre), zone de police Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), zone de police Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), zone de police Gaume (Virton, Chiny, Etalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvrois, Tintigny), La Louvière, Gerpennes, Sankt-Vith, Aubange, Messancy, Musson, Saint-Léger.

⁵² Article 14 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013.

⁵³ Blankenberge, Willebroek, Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance, Binche, Fontaine-l'Évêque, Châtelet, zone de police des Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Mouscron, Huy, Mons, zone de police Condroz-Famenne (Ciney, Hamois, Havelange, Somme-Leuze), Bernissart, Péruwelz, Aiseau-Presles, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Anderlues, Antoing.

⁵⁴ Bruxelles.

n'est pas nécessaire, car la législation existante permet déjà d'agir contre les formes problématiques de mendicité avec ou par des mineurs. L'exploitation de la mendicité des mineurs est punie par les articles 433ter et 433quater du Code pénal⁵⁵. En revanche, le simple fait de mendier en présence de mineurs ne suffit pas à constituer cette infraction ; l'exploitation requiert un "recrutement", un "enlèvement", "retrait" ou une "garde avec une personne", une "incitation à la mendicité" ou une "mis[e] à disposition" de l'enfant à un mendiant tiers⁵⁶. Pour les mineurs soumis à l'obligation scolaire, la législation sur l'obligation scolaire⁵⁷ permet de prendre des mesures contre les parents lorsque les activités de mendicité interfèrent avec l'éducation de leurs enfants.

Des recherches sur les parents roms qui mendient avec leurs enfants à Bruxelles ont montré que ce comportement n'est pas nécessairement un signe d'abus ou de négligence, mais relève plutôt de l'expression du lien fort entre la mère et l'enfant et du manque de structures d'accueil au sein de la famille lorsqu'elle va mendier⁵⁸. Le problème sous-jacent qui pousse la mère à aller mendier avec son enfant est la situation de pauvreté et d'exclusion sociale dans laquelle se trouve la famille⁵⁹.

Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies indique que la priorité est de s'attaquer aux causes sous-jacentes de la mendicité des enfants – la situation de pauvreté des familles concernées – et encourage l'État à prendre des mesures efficaces pour garantir la scolarisation de ces enfants⁶⁰. La Vlaamse Kinderrechtcoalitie (Coalition flamande pour les droits de l'enfant) estime également que l'intérêt supérieur de l'enfant est mieux servi en s'attaquant aux problèmes sous-jacents – par exemple, par la médiation ou en guidant les personnes concernées vers l'éducation – que par une approche répressive⁶¹. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être la première considération dans toutes les mesures concernant les enfants, y compris lorsqu'il est question par ou en compagnie de mineurs⁶².

⁵⁵ Une étude de terrain a trouvé peu de preuves de l'exploitation de la mendicité des enfants par les réseaux criminels à Bruxelles. Voir Défense des enfants – ECPAT, « Vulnérabilité des enfants bulgares et roumains à la traite aux Pays-Bas et à Bruxelles », Rapport de recherche 2014, p. 41. Voir également le Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM), Rapport thématique sur la législation et les politiques relatives à la mendicité, avec un accent particulier sur les enfants (2023), CM (2022)194-asdd2-final, p. 9.

⁵⁶ C.A. Bruxelles (14^{ème} ch.), 26 mai 2010, disponible sur <https://www.luttepauvrete.be/jurisprudence-droits-fondamentaux-et-pauvrete/mendicite/cour-dappel-de-bruxelles-26-mai-2010/>.

⁵⁷ Loi du 29 juin 1983 sur l'enseignement obligatoire, *M.B.*, 6 juillet 1983. Cette loi a été abrogée pour la Flandre par le décret du 25 avril 2014 sur l'enseignement XXIV, *B S* 25 septembre 2014, et a été partiellement abrogée en Communauté française par le Code de l'enseignement primaire et secondaire, *M.B.*, 19 septembre 2019.

⁵⁸ Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), 2004, Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms, pp. 39-40.

⁵⁹ *Ibid.* Voir également ADI-ROM, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁰ Comité des droits de l'enfant de l'ONU, 28 février 2019, Observations finales sur la Belgique, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6, § 37 ; voir également ADI-ROM, *op. cit.*, p. 14. Le Comité des droits de l'enfant des Nations unies avait précédemment appelé la Belgique à interdire la mendicité des enfants. Voir Comité des droits de l'enfant des Nations unies, 18 juin 2010, Observations finales sur la Belgique, Doc. CRC/C/BEL/CO/3-4, § 73. Cependant, le Comité a fait marche arrière sur cette position après que des organisations belges de défense des droits de l'enfant aient demandé des éclaircissements à ce sujet. Voir Kirsten Sandberg, présidente du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, lettre datée du 17 juin 2013, disponible sur

http://www.dgde.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=e7e4f6542865e7a74c836f406a7214d6ec5ffa02&file=fileadmin/sites/dgde/upload/dgde_super_editor/dgde_editor/documents/actualites/Letter_to_Belgian_Organizations.pdf. Cette lettre précisait que le Comité ne demandait en aucun cas la criminalisation et que l'intérêt supérieur de l'enfant devait primer dans la recherche d'une solution politique à cette question.

⁶¹ Vlaamse Kinderrechtcoalitie, décembre 2013, Prise de position « Mendier avec les enfants ». Voir également ADI-ROM, *op. cit.*, p. 9.

⁶² Article 3 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

III.7. MENDIER AVEC DES ANIMAUX

Plusieurs communes ont adopté une interdiction générale de la mendicité avec des animaux⁶³. Cette disposition est contraire à la jurisprudence du Conseil d'État. Celui-ci soutient qu'une interdiction générale de la mendicité avec des animaux est fondée sur une évaluation irréaliste du danger, compte tenu du fait que les mendiants n'ont aucun intérêt à effrayer les personnes dont ils espèrent recevoir l'aumône. L'interdiction qui vise également la mendicité avec des animaux non agressifs n'est pas nécessaire pour la protection de l'ordre public ou des droits des tiers. En outre, cette interdiction est problématique à la fois pour le droit à la mendicité protégé par l'article 8 de la CEDH et pour le droit au respect du lien entre l'homme et l'animal protégé par le même article⁶⁴.

Parallèlement, plusieurs communes ont interdit la mendicité avec des animaux « agressifs »⁶⁵ ou « manifestement agressifs »⁶⁶, ou avec des animaux « connus pour être agressifs »⁶⁷. Ces interdictions sont compatibles avec la jurisprudence existante, puisqu'ils concernent effectivement une violation potentielle de l'ordre public et des droits des tiers. La mise en œuvre d'une telle interdiction doit toutefois s'assurer de l'existence d'un réel danger suffisamment grave dans des circonstances concrètes. Certaines communes prohibent de mendier avec des animaux dans le but d'intimider ceux à qui l'on demande l'aumône⁶⁸. Pour que cette interdiction soit conforme à la jurisprudence, l'intention doit être réellement présente et constatée dans des circonstances concrètes.

Plusieurs communes vont plus loin en interdisant de mendier avec des « animaux susceptibles de devenir agressifs »⁶⁹ ou qui sont de « de nature à intimider les personnes qu'il sollicite »⁷⁰. Le Conseil d'État a déjà remis en question une interdiction similaire de mendier avec un « animal potentiellement dangereux ou risquant de le devenir », précisément parce qu'elle pourrait s'appliquer, par exemple, à tous les chiens, qu'ils représentent effectivement un réel danger ou non. Il serait recommandé de limiter une telle interdiction aux seuls animaux réellement agressifs dont on peut déduire du comportement concret qu'ils représentent un danger.

⁶³ Maldegem, De Panne, Sint-Niklaas, Scherpenheuvel-Zichem, Leuven, zone de police Centre Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Légglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-sur-Sûre), zone de police Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize, La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), zone de police Semois Et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin).

⁶⁴ Voir, par exemple, dans le cadre de litiges locatifs concernant les animaux domestiques, J.P. Mouscron-Comines-Warneton (siège de Comines-Warneton), 12 avril 2010, *J.L.M.B.*, 2012/26, p. 1220; et J.P. Aalst (1^{er} canton), 12 mai 2015, *Rent*, 2016/1, p. 34.

⁶⁵ Drogenbos, Rhode-Saint-Genèse, Linkebeek, Quévy, Tournai, Brunehaut, Nivelles, Genappe, Martelange, Arlon, Attert, Habay, Anderlues, Trooz, Mouscron, zone de police Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance).

⁶⁶ Blankenberge, Willebroek.

⁶⁷ Namur, Bernissart, Péruwelz, Antoing, zone de Police Flowa (Florennes, Walcourt), Ans, Saint-Nicolas.

⁶⁸ Zone de police de Gaume (Virton, Chiny, Etalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvroy, Tintigny) (« ne peuvent être accompagnées d'un animal avec l'intention d'intimider les personnes qu'elles sollicitent »), Mons.

⁶⁹ Anderlues, Binche, zone de police des Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Mouscron, Huy, Sprimont, zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Houyet, Rochefort, Liège, Herstal, zone de police Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Fontaine-L'Evêque, Mons, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimies, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), (« agressif ou susceptible de le devenir »).

⁷⁰ Châtelet, Aiseau-Presles (« de nature à intimider les personnes qu'il sollicite »).

Deux communes ont interdit la mendicité avec des « animaux présentant un danger manifeste pour la santé publique »⁷¹. Certaines situations exceptionnelles peuvent justifier ces mesures, lorsqu'il existe un réel danger pour la santé publique, par exemple lorsqu'un chien est infecté par la rage. Cette disposition est spécifiquement adressée aux mendiants et non à l'ensemble des propriétaires d'animaux. Dans l'une des deux communes, une deuxième interdiction s'étend au transport « transporter dans des lieux publics des animaux dont l'état de santé pourrait mettre en danger la santé publique »⁷², ce qui souligne le caractère redondant d'une disposition spécifique pour les mendiants.

Enfin, plusieurs communes interdisent de mendier avec un animal « sale »⁷³. La « saleté » ne peut pas être simplement assimilée à un danger pour la santé publique, et le fait que certaines personnes se sentiraient mal à l'aise à la vue d'un animal « sale » ne suffit pas à justifier d'interdire leur présence. Une telle interdiction contribue donc difficilement à la protection de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité ou de la santé publics. Ainsi, une telle interdiction ne répond pas aux exigences des droits humains.

III.8. INTERDICTION DE MENDIER DANS CERTAINS LIEUX

Plusieurs communes ont mis en place des interdictions de mendicité qui couvrent une zone spécifique, que ce soit pendant une période limitée ou non. Bien souvent, ces interdictions concernent une zone particulière dans le centre touristique ou commercial⁷⁴. Ces interdictions semblent être motivées principalement par le souci de renforcer l'attrait commercial ou touristique de la commune concernée. Toutefois, selon la Cour européenne des droits de l'homme et le Conseil d'État, cet objectif ne constitue pas une justification acceptable pour restreindre le droit de mendier. Si l'ampleur de la mendicité dans une zone donnée est telle qu'elle puisse être considérée comme un trouble à l'ordre public, une interdiction définie dans l'espace ne doit pas être appliquée indéfiniment dans le temps. De l'avis du Conseil, de telles interdictions, tant dans l'espace que dans la durée, ne devraient pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour contrer le trouble à l'ordre public, et une durée de 12 mois est en tout état de cause disproportionnée. Ainsi, les interdictions de mendicité illimitées dans le temps dans des zones spécifiques ne répondent pas en principe aux exigences des droits humains. En réponse à notre enquête, une commune a également indiqué qu'elle s'était heurtée à une opposition de l'autorité de tutelle lorsqu'elle avait voulu introduire une interdiction de la mendicité dans les rues commerçantes.

Si la mendicité dans une zone donnée cause effectivement un trouble à l'ordre public – soit par la nature des activités de mendicité (par exemple, mendicité agressive et/ou intrusive), soit une ampleur provoquant une perturbation du passage ou de la circulation – seules les formes spécifiques de mendicité générant le trouble devraient être interdites (voir ci-dessus).

Ce raisonnement s'applique également aux communes qui ont introduit des interdictions spécifiques de mendier, par exemple à l'entrée ou sur les parkings des magasins⁷⁵ Et des établissements

⁷¹ Blankenberge, Willebroek.

⁷² Willebroek.

⁷³ Zone de police Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Fontaine-L'Évêque, Mons, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Antoing (« *malpropre* »).

⁷⁴ De Panne, Ostende (y compris sur les digues et les promenades), Sint-Niklaas (entre 8h00 et 20h00), Anvers (y compris le quartier rouge), Louvain, Sprimont (au lieu de pèlerinage).

⁷⁵ Anvers (dans certaines zones), zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Ronse, Gerpinnes.

accessibles au public⁷⁶, sur les ponts, dans les passages souterrains (tunnels, etc.) et sur certaines voies étroites⁷⁷, ou même sur toute la longueur des façades des bâtiments accessibles au public⁷⁸, à proximité de stades de football, sur le lieu de certains évènements ou de halls d'exposition⁷⁹, dans les zones portuaires⁸⁰ ou dans un rayon (généralement de 100 m) autour des gares ferroviaires⁸¹, des stations de pré-métro⁸², des parkings⁸³, des arrêts de tram⁸⁴, des cimetières⁸⁵, des parcs d'attractions⁸⁶, des parcs⁸⁷, des terrains de jeux⁸⁸, des écoles⁸⁹, des centres de jeunesse⁹⁰, des infrastructures sportives⁹¹ ou de services publics⁹². Certaines de ces interdictions peuvent être motivées par des raisons commerciales, ce qui est contraire à la jurisprudence. Si elles sont justifiées par le souci – légitime – de garantir un passage sans encombre, ces interdictions seront souvent excessives car elles s'appliquent indépendamment de l'existence d'un trouble dans les circonstances concrètes. Le Conseil d'État a précisé que l'existence d'un trouble doit toujours être déterminée de manière concrète, en tenant compte d'éléments tels que le lieu, le moment, le nombre de piétons et la largeur de la porte ou du trottoir. Au lieu d'une interdiction générale de la mendicité dans des lieux spécifiques en raison de la nuisance potentielle au passage et/ou à la circulation, il est préférable de limiter explicitement l'interdiction aux formes de mendicité qui entravent le passage et/ou la circulation, pour autant qu'une telle interdiction soit nécessaire (voir ci-dessus).

Certaines communes limitent le nombre de mendiants qui peuvent mendier en même temps à un endroit donné : 2 mendiants maximum au même endroit, et 4 mendiants maximum sur une même place ou dans une même rue⁹³. En visant une certaine répartition des mendiants, ces restrictions tentent d'éviter que la mendicité à certains endroits prenne une ampleur telle qu'elle risque réellement d'entraver le passage et/ou la circulation. Ces dispositions ont une portée moindre qu'une interdiction totale de la mendicité dans des lieux spécifiques, puisqu'elles l'autorisent dans certaines limites. Toutefois, seuls l'emplacement et les circonstances concrètes permettront de déterminer si un plus grand nombre de mendiants entraîneront nécessairement une entrave au passage et/ou à la circulation. Par conséquent, il est préférable de limiter explicitement l'interdiction aux formes de mendicité qui constituent une gêne pour le passage et/ou la circulation, pour autant qu'une telle interdiction soit nécessaire (voir ci-dessus).

Quelques communes interdisent la mendicité à proximité de certains lieux où l'on utilise ou reçoit de l'argent liquide, tels que les bornes de paiement dans les parkings⁹⁴, les distributeurs automatiques⁹⁵

⁷⁶ Anvers (dans certaines zones).

⁷⁷ Charleroi (y compris "sur les routes de moins de cinq mètres de large").

⁷⁸ Tournai, Brunehaut, Wavre (entre 8h00 et 18h00).

⁷⁹ Anvers.

⁸⁰ Anvers.

⁸¹ Anvers, De Panne.

⁸² Anvers.

⁸³ De Panne.

⁸⁴ De Panne.

⁸⁵ De Panne.

⁸⁶ De Panne.

⁸⁷ De Panne.

⁸⁸ De Panne.

⁸⁹ Namur (20m), zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Charleroi.

⁹⁰ Zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst).

⁹¹ Zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst).

⁹² Zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst).

⁹³ Liège, Herstal, zone de police de Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts).

⁹⁴ Wavre.

ou les banques⁹⁶. Plusieurs règlements de police contiennent également une interdiction de mendier entre les tables de la terrasse d'un établissement horeca⁹⁷. Ces interdictions ne sont pas conformes aux droits humains. En effet, en l'absence de mendicité agressive ou intrusive, ou d'obstruction du passage – contre lesquels des dispositions distinctes peuvent être adoptées si nécessaire – il ne sera pas question de trouble à l'ordre public ou des droits des tiers.

Enfin, certaines communes ont interdit la mendicité dans les cimetières⁹⁸. On peut se demander dans quelle mesure la mendicité dans les cimetières prend, dans la pratique, des proportions telles qu'elle peut constituer un trouble à l'ordre public. Du point de vue de la protection de la tranquillité publique, une commune peut légitimement vouloir assurer une certaine sérénité dans les cimetières, en imposant des restrictions sur la nature des activités qui s'y déroulent⁹⁹. Ces communes y interdisent d'ailleurs – outre la mendicité – d'autres activités, telles que la vente de marchandises, la publicité, les comportements bruyants, etc. En revanche, certaines interdictions posent problème. Une commune interdit, par exemple, la mendicité dans un rayon de 100 mètres autour des cimetières. Une distance aussi importante est excessive pour garantir l'atmosphère sereine des cimetières.

III.9. INTERDICTION DE MENDIER PENDANT UNE PÉRIODE DÉTERMINÉE

Dans un certain nombre de communes, l'interdiction de mendier s'applique pendant des périodes spécifiques, par exemple sous la forme d'une interdiction de mendier à certaines heures¹⁰⁰, ou en divisant la ville en différentes zones où la mendicité n'est autorisée que dans une seule zone pendant certaines heures chaque jour de la semaine (avec une interdiction de mendier le dimanche)¹⁰¹. Ces interdictions s'appliquent indépendamment de l'impact concret de la mendicité en dehors de ces périodes, elles sont donc contraires à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État.

En outre, certaines communes interdisent spécifiquement la mendicité dans la zone où se déroulent certaines festivités ou certains événements, par exemple pendant les fêtes de la ville¹⁰², le marché de Noël¹⁰³, les foires¹⁰⁴ ou dans un rayon de 100 mètres de celles-ci¹⁰⁵ ou des lieux accessibles au public

⁹⁵ Namur, Ans, Saint-Nicolas.

⁹⁶ Namur, Ans, Saint-Nicolas, zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

⁹⁷ Zone de police KASTZE (Kampenhout, Steenokkerzeel, Zemst), Mechelen, Willebroek, Namur, Ans, Saint-Nicolas, et la zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney). Dans certaines communes, cette pratique est explicitement considérée comme une forme de mendicité agressive et/ou intimidante (voir ci-dessus) : De Panne, Aalst, la zone de police RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), Anvers.

⁹⁸ Awans, Harelbeke, Zwevegem, zone de police VLAS (Kortrijk, Lendelede, Kuurne), Wielsbeke, Wevelgem, Waregem, Menen, Ledegem, Meulebeke, Ingelmunster, Dentergem, Oostrozebeke, Deerlijk, Anzegem, Kortemark

⁹⁹ L'une des municipalités ayant mis en place une telle interdiction l'a justifiée dans notre enquête comme suit : « l'interdiction est limitée et vise à maintenir la sérénité dans le cimetière, à exprimer le respect pour les défunts qui y sont enterrés et semble nécessaire pour protéger les droits des visiteurs du cimetière (parents par le sang ou par alliance ou amis et connaissances des défunts) qui doivent pouvoir se rendre sur les tombes de leurs défunts dans un environnement serein ».

¹⁰⁰ Zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts) (la mendicité est autorisée uniquement entre 08h00 et 17h00).

¹⁰¹ Charleroi (mendicité autorisée uniquement du lundi au samedi entre 08h00 et 18h00), Liège (la mendicité autorisée uniquement entre 08h00 et 17h00 en semaine, et entre 07h00 et 12h00 le samedi).

¹⁰² Gand, Namur.

¹⁰³ Namur.

¹⁰⁴ Namur (« aux endroits du domaine public où elles se déroulent »).

¹⁰⁵ Anvers, La Panne.

où se déroulent des événements¹⁰⁶ ou des marchés¹⁰⁷. Le Conseil d'État a déjà jugé que des considérations de nature touristique ne peuvent pas justifier l'interdiction de la mendicité lors de certaines festivités, ce que confirme la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Les communes peuvent uniquement intervenir lorsque la mendicité, pendant ces festivités ou événements, provoque des nuisances concrètes. Une interdiction générale de la mendicité pendant un événement particulier ou des festivités va donc au-delà de ce qui est nécessaire pour maintenir l'ordre public. Les communes peuvent toutefois adopter des dispositions distinctes interdisant la mendicité agressive et/ou intrusive, ou l'obstruction du passage et/ou de la circulation.

Une commune interdit la mendicité en cas de fortes pluies et entre le lever et le coucher du soleil, en raison du manque de visibilité pendant ces périodes¹⁰⁸. Cette disposition semble attacher à la mendicité un danger spécifique irréaliste en cas de manque de visibilité, puisqu'elle n'interdit pas d'autres activités¹⁰⁹. De ce fait, cette interdiction ne semble pas être proportionnée aux objectifs de protection de l'ordre public et des droits des tiers, et ne répond pas aux exigences des droits humains.

III.10 INTERDICTION DE MENDIER EN SONNANT/FRAPPANT AUX PORTES

Dans de nombreuses communes, il est interdit de sonner ou de frapper aux portes dans le but d'obtenir une aumône¹¹⁰. Le Conseil d'État s'est prononcé contre une telle interdiction de la mendicité. Selon le Conseil d'État, le fait de frapper aux portes ou de sonner n'est pas suffisant en soi pour être qualifié de trouble à l'ordre public. Une meilleure formulation peut être trouvée dans l'interdiction faite aux mendiants de (sonner pour) harceler les résidents, en vigueur dans plusieurs communes¹¹¹. Lors de la mise en oeuvre de l'interdiction, il faudra toutefois tenir compte des circonstances concrètes pour juger si le comportement en question est suffisamment grave pour justifier l'intervention publique. Le seul fait de sonner ou de frapper à une porte ne suffit pas pour être qualifié de « harcèlement ». La jurisprudence du Conseil d'État indique clairement qu'il faut sonner ou frapper à la porte de manière problématique.

¹⁰⁶ Anvers, De Panne, Sint-Niklaas, zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst).

¹⁰⁷ Anvers, De Panne, Sint-Niklaas, zone de police KASTZE (Steenokkerzeel, Kampenhout, Zemst), Namur.

¹⁰⁸ Herstal (« *En raison du manque de visibilité durant ces périodes, la mendicité et la mendicité déguisée sont interdites par temps de forte pluie ainsi que du coucher au lever du soleil.* »)

¹⁰⁹ Voir, *mutatis mutandis*, la jurisprudence du Conseil d'État concernant le danger prétendument présenté par des animaux (voir ci-dessus).

¹¹⁰ Zone de police Hekla (Hove, Lint, Kontich, Aartselaar, Edegem), zone de police Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsel), Rijkvorsel, Hoogstraten, Maldegem, zone de police de la région de Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), zone de police Rupel (Boom, Hemiksem, Schelle, Rumst, Niel), Sint-Truiden, Gingelom, Nieuwerkerken, Zaventem, De Panne, Gand, Nieuwpoort, zone de police Balen-Dessel-Mol (« *à l'exclusion des coutumes populaires* »), Lier, Geel, Laakdal, Meerhout, zone de police BoDuKaP (Bonheiden, Duffel, Sint-Katelijne-Waver et Putte), zone de police Campine Nord-Est (Arendonk, Ravels, Retie), Peer, Lommel, Leopoldsburg, Hechtel-Eksel, Scherpenheuvel-Zichem, zone de police RIHO (Roeselare, Izegem, Hoogledede) ; Sankt-Vith (« *an Türen zu schellen* »), zone de police Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Trooz, Brunehaut. À Louvain, cette interdiction s'applique à l'intérieur du périmètre au sein duquel la mendicité est généralement interdite.

¹¹¹ Charleroi, Erquelinnes, Binche, Châtelet, Mons, Quévy, Nivelles, Genappe, zone de police de Condroz-Famenne (Ciney, Hamois, Havelange, Somme-Leuze), Houyet, Rochefort, Martelange, Arlon, Attert, Habay, Gerpinnes, Aiseau-Présles, Anderlues ("importuner les habitants"), Court-Saint-Etienne, Huy, Messancy, Musson, Saint-Léger, zone de police Basse-Meuse (Visé - Bassenge - Blegny - Dalhem - Juprelle - Oupeye), Walhain, Villers-la-Ville, Mont-Saint-Guibert, Tournai, zone de police des Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quévrain).

III.11. INTERDICTION DE LA MENDICITÉ AU PROFIT D'AUTRUI ET DE LA MENDICITÉ ORGANISÉE

Une commune interdit de mendier pour le bénéfice d'autrui¹¹². L'exploitation de la mendicité par autrui est déjà prohibée par l'article 433ter du Code pénal¹¹³. Toutefois, l'article 433ter du Code pénal est dirigé contre l'auteur et non contre la victime de l'exploitation de la mendicité. La Cour européenne des droits de l'homme s'est déjà opposée à la répression des victimes de la mendicité, car elle ne contribue pas suffisamment à la lutte contre l'exploitation¹¹⁴. S'il y a exploitation, les victimes doivent être aidées et non punies. Or, en l'absence d'exploitation, on voit mal comment l'interdiction de la simple mendicité au profit d'autrui contribue à la protection de l'ordre public ou des droits des tiers. Cette interdiction ne répond donc pas aux exigences des droits humains.

Ce raisonnement est également applicable à l'interdiction de la mendicité organisée, qui figure dans un autre règlement de police¹¹⁵. La portée exacte de cette interdiction n'est pas claire. S'il s'agit d'exploitation, des mesures doivent évidemment être prises à l'encontre des auteurs, et des sanctions supplémentaires à l'encontre des victimes seraient disproportionnées¹¹⁶. Les recherches sur les mendiants roms à Bruxelles indiquent que l'exploitation est exceptionnelle¹¹⁷. Les revenus de la mendicité sont également si faibles que l'exploitation de la mendicité doit être considérée comme une stratégie peu rentable pour les réseaux criminels¹¹⁸. Bien qu'existe fréquemment une certaine forme de coordination des actions de mendicité (par exemple, plusieurs mendiants se répartissent certains lieux jugés stratégiques et sont récupérés par quelqu'un en possession d'une voiture), celle-ci est plutôt liée à la force des réseaux sociaux des mendiants roms qu'un signe d'exploitation¹¹⁹. En l'absence d'exploitation, l'interdiction d'actions de mendicité coordonnées dans le cadre d'une stratégie commune de survie ne contribuent pas à la protection de l'ordre public ou des droits des tiers.

Enfin, certaines communes interdisent explicitement de "*mendier en réseau au sens des articles 433ter à 433septies du Code pénal*"¹²⁰. Cette disposition, compte tenu des dispositions pénales préexistantes, n'a que peu de valeur ajoutée en termes d'action contre les auteurs, mais est problématique dans la mesure où elle vise également les victimes.

III.12. INTERDICTION DE CERTAINS MODES SPÉCIFIQUES DE MENDICITÉ

PRÉSENTER DES INFIRMITÉS CORPORELLES, DES BLESSURES OU DES MUTILATIONS

Dans un certain nombre de communes, l'interdiction de mendier en montrant des infirmités, blessures ou mutilations corporelles et en suscitant ainsi la charité des passants ou des personnes

¹¹² Charleroi (« pour le compte d'autrui »).

¹¹³ En outre, l'article 433quinquies du Code pénal interdit également la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la mendicité.

¹¹⁴ CrEDH, *Lacatus c. Suisse*, op. cit., § 112.

¹¹⁵ Mons (« la demande d'aide et d'assistance sous la forme d'aumône organisée »).

¹¹⁶ Pour une discussion sur le nombre limité de dossiers ouverts concernant ce crime, voir Myria, « Des mendiants aux mains des trafiquants d'êtres humains », Rapport annuel traite et trafic d'êtres humains 2016, pp. 39-45.

¹¹⁷ CODE, op. cit., pp. 39-40.

¹¹⁸ A. Clé et S. Adriaenssens, "Begging investigated - A brief summary of the research", EHSAL (2007), p. 8 ; S. Adriaenssens et J. Hendrickx, "Street-level Informal Economic Activities : Estimation du rendement de la mendicité à Bruxelles", Études urbaines (2011), pp. 23-40.

¹¹⁹ Foyer, "Roma on the Move" (2014), résumé, p. 9.

¹²⁰ Zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney).

présentes constitue une interdiction autonome¹²¹ ou un exemple de « mendicité agressive » interdite¹²². Dans deux communes, cette pratique est interdite dans un certain périmètre où est également applicable une interdiction générale de la mendicité (voir ci-dessus)¹²³. Dans une commune, cette interdiction est formulée comme suit : « *Il est interdit aux personnes infirmes ou handicapées d'exposer leurs infirmités ou leurs blessures sur la voie publique, de manière à susciter la pitié des passants* »¹²⁴.

Il est difficile de déterminer comment une telle interdiction contribue à la protection de l'ordre public ou des droits des tiers. La confrontation avec des infirmités, des blessures ou des mutilations peut mettre certaines personnes mal à l'aise ou leur paraître indésirable, mais elle ne suffit pas à justifier une telle interdiction selon la jurisprudence du Conseil d'État. En outre, une telle prohibition pourrait également être considérée comme une discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap. Dans la mesure où les personnes concernées ont besoin de mendier pour subvenir à leurs besoins, cela peut également être considéré comme une atteinte à leur droit à un niveau de vie décent¹²⁵.

OBJETS

Plusieurs communes interdisent explicitement de mendier en exhibant un objet de nature à intimider les personnes auxquelles le mendiant s'adresse¹²⁶. L'imprécision de cette formulation est problématique : de nombreux objets peuvent être de nature à intimider des personnes, sans pour autant être utilisés de manière intimidante. Certains règlements communaux préfèrent une formulation moins problématique, qui interdit de mendier en utilisant un objet dans l'intention d'intimider les personnes auxquelles on s'adresse¹²⁷.

Si un objet est effectivement utilisé pour intimider des personnes – ce qui doit être évalué dans des circonstances concrètes – il peut être constitutif d'un trouble à l'ordre public et d'une menace pour les droits des tiers. Il ne sera alors pas disproportionné de prendre des mesures à son encontre. Toutefois, la valeur ajoutée d'une telle interdiction explicite dans un règlement de police peut être remise en question : si l'objet est effectivement utilisé de manière intimidante, un tel comportement sera punissable par d'autres formes d'interdiction, telle que l'interdiction de menacer les gens par

¹²¹ Zone de police Hekla (Kontich, Lint, Hove, Aartselaar, Edegem), zone de police Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsels), Hoogstraten, zone de police Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee), Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), Balen, Dessel, Mol, Rijkvorsel, zone de police RIHO (Roeselare, Izegem, Hooglede), zone de police Campine Nord-Est (Arendonk, Ravels, Retie), zone de police Wokra (Wezembeek-Oppeem, Kraainem).

¹²² Anvers, De Panne.

¹²³ Louvain, Ronse.

¹²⁴ Malle.

¹²⁵ Article 28 de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

¹²⁶ Zone de police Botte du Hainaut (Beaumont, Chimay, Froidchapelle, Momignies, Sivry-Rance), Fontaine-L'Évêque, Châtelet, zone de police des Hauts-Pays (Dour, Hensies, Honnelles, Quiévrain), Mouscron, Huy, Mons, Quévy, Tournai, Nivelles, Genappe, zone de police Condroz-Famenne (Ciney, Hamois, Havelange, Somme-Leuze), Houyet, Rochefort, zone de police Famenne-Ardenne (Durbuy, Erezée, Gouvy, Hotton, Houffalize), La Roche-en-Ardenne, Manhay, Marche-en-Famenne, Nassogne, Rendeux, Tenneville, Vielsalm), Bernissart, Péruwelz, Beloeil, Leuze-en-Hainaut, Aiseau-Prezles, Attert, Habay, Anderlues (« *aucun objet de nature à intimider les personnes qu'elle sollicite* »), Antoing, zone de police Centre Ardenne (Bastogne, Bertogne, Fauvillers, Léglise, Libramont-Chevigny, Neufchâteau, Sainte-Ode, Vaux-sur-Sûre), zone de police Semois et Lesse (Bertrix, Bouillon, Daverdisse, Herbeumont, Libin, Paliseul, Saint-Hubert, Tellin, Wellin), Trooz, Brunehaut, Martelange, Arlon.

¹²⁷ Zone de police de Gaume (Virton, Chiny, Etalle, Florenville, Meix-devant-Virton, Rouvroy, Tintigny), (« *De plus, elles ne peuvent être accompagnées d'un animal avec l'intention d'intimider les personnes qu'elles sollicitent, ou exhiber aucun objet avec cette même intention.* »)

des gestes ou des images¹²⁸, ou celle de voler par la menace ou la violence¹²⁹. Si le comportement n'est pas grave au point d'être pénalement punissable, la menace pour l'ordre public et les droits des tiers sera généralement insuffisante pour justifier une action à son encontre.

Enfin, l'interdiction dans certaines communes de mendier « *au moyen d'une sébile ou d'un dispositif similaire* », censée protéger « le libre choix » des passants d'offrir l'aumône, ne peut absolument pas être justifiée¹³⁰. On voit mal comment l'utilisation de ces objets pourrait effectivement affecter le libre choix des passants, ou comment elle pourrait porter autrement atteinte à l'ordre public ou aux droits des tiers.

MENDICITÉ « CACHÉE »¹³¹

Certaines communes interdisent la mendicité « cachée », par exemple en demandant l'aumône sous le prétexte d'offrir un service¹³² - comme laver les vitres d'une voiture¹³³ -, ou en vendant des objets¹³⁴ (religieux)¹³⁵, des denrées¹³⁶, des journaux ou des magazines¹³⁷, ou encore en faisant du porte-à-porte¹³⁸. Certaines communes ont établi une interdiction de principe, avec la possibilité de demander une exception préalablement aux autorités communales¹³⁹. D'autres communes interdisent également les prestations des musiciens de rue en l'assimilant à la mendicité, sous réserve d'une autorisation préalable¹⁴⁰.

Demander de l'argent sans recevoir en retour les services ou les biens promis peut constituer une fraude, déjà passible de poursuites¹⁴¹. Toutefois, les règlements de police en question semblent viser essentiellement la situation où un mendiant, sous un faux prétexte, attire l'attention d'un tiers pour ensuite demander une aumône. Il est difficile de voir en quoi cette forme de mendicité « déguisée »

¹²⁸ Article 329 du Code pénal.

¹²⁹ Article 468 du Code pénal.

¹³⁰ Liège, Sprimont, Herstal, zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts) : (« *De façon à laisser le libre choix d'accorder ou non une aumône, le mendiant ne peut ni solliciter les passants, ni tendre une sébile ou un accessoire analogue* »).

¹³¹ À Vresse-sur-Semois, Gedinne et Beauraing, les locataires de camps de vacances ont également l'obligation d'interdire les "jeux à caractère de mendicité". Si, ici aussi, on peut s'interroger sur l'existence d'un trouble à l'ordre public, cette disposition dépasse le cadre de la présente étude. En effet, l'arrêt *Lacatus* se réfère à des personnes qui mendient pour assurer leur subsistance, ce qui ne semble pas être le cas ici.

¹³² Mons.

¹³³ Herstal.

¹³⁴ Sprimont.

¹³⁵ Waterloo, Wavre, zone de Police Ardennes brabançonnaises (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), zone de Police Brabant wallon Est (Orp-Jauche, Hélécinne, Perwez, Ramillies, Jodoigne), Mont-Saint-Guibert, Walhain, Court-Saint-Etienne, Villers-la-Ville, Chastre, Herstal.

¹³⁶ Herstal.

¹³⁷ Waterloo, Wavre, zone de police Ardennes brabançonnaises (Beauchevain, Chaumont-Gistoux, Grez-Doiceau, Incourt), zone de police Brabant wallon Est (Orp-Jauche, Hélécinne, Perwez, Ramillies), Jodoigne), Mont-Saint-Guibert, Walhain, Court-Saint-Etienne, Villers-la-Ville, Chastre, Liège, zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts).

¹³⁸ Seraing, Neupré.

¹³⁹ Liège, zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), Herstal, Sprimont.

¹⁴⁰ Wetteren, Wichelen, Laarne, Waasmunster, Hamme. Les règlements de police en question prévoient qu'une autorisation préalable est requise pour les activités musicales, à l'exception des musiciens de rue. Cette exception ne s'applique pas dans certaines circonstances, notamment lorsque la performance musicale constitue une "mendicité délibérée".

¹⁴¹ Article 496 du Code pénal.

constituerait un trouble à l'ordre public ou des droits des tiers. Si certaines personnes peuvent se sentir gênées de se voir demander l'aumône de manière « déguisée », cette approche ne constitue pas une ingérence réelle dans leur libre choix d'offrir une aumône. Le Conseil d'État a déjà considéré qu'il ne suffit pas qu'une certaine forme de mendicité soit désagréable ou indésirable pour justifier son interdiction. Ainsi, de telles dispositions ne répondent pas aux exigences des droits humains.

III.13. MISE EN ŒUVRE PROPORTIONNÉE

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 sa mise en œuvre. Même lorsqu'il semble légitime pour les autorités locales de prendre des mesures contre certaines formes problématiques de mendicité, la Cour européenne des droits de l'homme exige que soit prise en compte la situation de vulnérabilité manifeste dans laquelle se trouvent les personnes qui dépendent de la mendicité pour gagner leur vie.

L'étude réalisée ne permet pas d'identifier dans quelle mesure les communes appliquent proportionnellement leur réglementation en matière de mendicité. Toutefois, les règlements de police prévoient souvent certaines sanctions, principalement des amendes imposées sur la base de la loi sur les sanctions administratives communales (SAC)¹⁴². Certains règlements prévoient également la confiscation des revenus de la mendicité ou une arrestation administrative.

En particulier, avant d'imposer des SAC, la capacité de la personne concernée à payer cette amende doit être prise en compte. Les communes ont la possibilité de fixer des amendes maximales moins élevées pour les violations des interdictions de mendier, afin de tenir compte de la capacité financière de la personne concernée. Un bon exemple de cela concerne les communes où aucune sanction n'a été fixée pour les formes interdites de mendicité¹⁴³, ou bien celles où l'amende maximale a été fixée à 1 euro¹⁴⁴. Certains de ces règlements indiquent explicitement qu'en raison de la nature de l'infraction, il n'est pas approprié de prévoir une sanction plus lourde et que la disposition en question vise uniquement à faire cesser l'infraction¹⁴⁵. Cependant, la majorité des règlements examinés permettent de sanctionner les formes interdites de mendicité par des amendes administratives pouvant atteindre le maximum légal¹⁴⁶ de 350 € pour les adultes et de 175 € pour les mineurs¹⁴⁷.

¹⁴² Loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1er juillet 2013.

¹⁴³ Zone de police de la région de Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), Hoogstraten, Rijkevorsel, Erpe-Mere.

¹⁴⁴ Mechelen, Steenokkerzeel, Willebroek, zone de police KASTZE (Kampenhout - Steenokkerzeel - Zemst).

¹⁴⁵ Zone de police de la région de Turnhout (Turnhout, Baarle-Hertog, Beerse, Kasterlee, Lille, Oud-Turnhout, Vosselaar), Hoogstraten, Rijkevorsel.

¹⁴⁶ Article 4, § 1, 1^o de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, *M.B.*, 1^{er} juillet 2013. Il est également possible de prévoir les sanctions alternatives que sont la prestation citoyenne et la médiation locale dans les règlements de police (art. 4 § 2).

¹⁴⁷ Dans 251 communes, il est possible d'infliger une amende maximale de 350 € pour les infractions à la réglementation sur la mendicité. Certaines communes ne sanctionnent pas ces infractions par des SAC mais par des peines de police, qui peuvent aller jusqu'à 25 € d'amende (à multiplier par 8) et jusqu'à 7 jours d'emprisonnement (Bruges, Lier, Malle, Charleroi, Liège, Namur, Herstal, zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Seraing, Neupré, Sprimont). Certains règlements de police prévoient de punir les mineurs conformément à la loi sur les mineurs au lieu de sanctions administratives (Huy).

Certains règlements de police contiennent une disposition explicite prévoyant la possibilité de confisquer les revenus de (certaines) formes interdites de mendicité, ce qui pose également problème. Dans certaines communes, cette possibilité de confiscation s'applique à toute violation de l'interdiction de mendier¹⁴⁸ ; d'autres règlements de police exigent que les violations soient répétées¹⁴⁹. Ces saisies ont un impact disproportionné sur les personnes qui dépendent de la mendicité pour leur subsistance, et renforcent leur situation de vulnérabilité manifeste. C'est d'autant plus vrai pour les règlements de police qui prévoient une saisie au motif que l'infraction a été commise par une personne sans titre de séjour¹⁵⁰. En effet, étant donné qu'il est illégal d'employer des personnes sans titre de séjour¹⁵¹ et que ces personnes n'ont pas droit à l'aide sociale (à l'exception de l'aide médicale urgente)¹⁵², les mendiants sans titre de séjour sont encore plus dépendants de la mendicité pour subvenir à leurs besoins.

D'autres règlements de police sont problématiques, parce qu'ils prévoient la possibilité de saisie lorsque la mendicité se fait en groupe¹⁵³ ou lorsqu'il existe des indices sérieux que le mendiant fait partie d'un réseau de mendiants¹⁵⁴. Après tout, la simple mendicité en groupe n'est pas illégale (voir ci-dessus) et ne constitue donc pas une raison d'appliquer plus strictement la saisie. Il en va de même pour la mendicité dans un (prétendu) "réseau" dans des circonstances qui ne sont pas qualifiables d'exploitation de la mendicité au sens de l'article 433ter du Code pénal. Si, par contre, il était réellement question d'exploitation de la mendicité, on peut se demander si de telles saisies ne touchent pas les victimes plutôt que les auteurs de l'infraction. La Cour européenne des droits de l'homme a exprimé ses doutes sur l'efficacité du ciblage des victimes comme mesure de lutte contre l'exploitation de la mendicité (voir ci-dessus).

Certains règlements de police qui permettent la saisie lorsque « *le mendiant est connu de la police pour une infraction pénale grave (comme, par exemple, la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la mendicité ou d'exploitation économique, l'escroquerie, le vol, la prostitution, la fraude sociale,...)* »¹⁵⁵ sont également problématiques. Le principe de proportionnalité exige un lien raisonnable entre le comportement sanctionné et la mesure de saisie¹⁵⁶. Or, si un tel lien existe lorsqu'il s'agit de l'auteur d'exploitation de la mendicité, ce n'est pas nécessairement le cas pour les auteurs d'infractions graves en général. Pour la même raison, la saisie peut difficilement être considérée comme une mesure appropriée à l'égard des mendiants connus de la police pour utiliser des pseudonymes ou des listes de pétition, comme le prévoit le même règlement de police¹⁵⁷.

¹⁴⁸ Ostende, Temse, zone de police Klein Brabant (Puurs/Sint-Amands & Bornem), Lier, zone de police Pajottenland (Herne, Bever, Galmaarden, Pepingen, Lennik, Gooik), Ronse, Charleroi.

¹⁴⁹ De Panne, Koksijde, Anvers, ZONE de police Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsel), Sint-Niklaas.

¹⁵⁰ Anvers, Sint-Niklaas.

¹⁵¹ Article 175 du Code pénal social.

¹⁵² Article 57, §2, 1° de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale.

¹⁵³ Anvers, La Panne, Nieuwpoort, Koksijde.

¹⁵⁴ Anvers, Sint-Niklaas, De Panne, Nieuwpoort, Koksijde.

¹⁵⁵ Anvers.

¹⁵⁶ En effet, le principe de proportionnalité exige que le moyen utilisé soit raisonnablement lié à l'objectif poursuivi, voir par exemple A. Barak, *Proportionality - Constitutional Rights and their Limitations*, Cambridge University Press, 2012, pp. 303-316.

¹⁵⁷ Anvers, zone de police Minos (Wijnegem, Borsbeek, Wommelgem, Boechout, Mortsel).

Dans certaines communes, le règlement de police dispose que les contrevenants aux dispositions relatives à la mendicité sont passibles d'une arrestation administrative et d'un contrôle d'identité¹⁵⁸. Un autre règlement de police stipule explicitement que si le mendiant " *ne met pas fin à l'infraction après un premier rappel de la police*", son comportement " *sera considéré comme un trouble à l'ordre public pouvant donner lieu à l'application de l'article 31 de la loi sur les services de police*"¹⁵⁹. Cet article autorise l'arrestation administrative des personnes troublant l'ordre public " *en cas de nécessité absolue*"¹⁶⁰. La Cour européenne des droits de l'homme a déjà indiqué qu'une privation de liberté d'une personne qui se trouve dans une situation précaire et vulnérable pour violation de l'interdiction de mendier ne sera autorisée qu'exceptionnellement, lorsqu'il existe de " *fortes raisons d'intérêt public*"¹⁶¹.

Enfin, certains règlements de police contiennent également de bons exemples d'une application proportionnée, dans lesquels l'accent n'est pas seulement mis sur la répression mais aussi sur l'orientation vers l'assistance sociale¹⁶². Plusieurs règlements de police obligent les policiers à vérifier si les mendiants sont en contact avec le CPAS ou le service social et, le cas échéant, à les conduire au CPAS afin qu'ils soient informés de leurs droits sociaux¹⁶³, et/ou à les informer des différents services sociaux qui existent sur le territoire de la commune¹⁶⁴. Mieux encore, les règlements de police précisent explicitement qu'avant de procéder à des sanctions, les policiers doivent toujours informer les mendiants de leurs droits sociaux et des possibilités de soutien du CPAS¹⁶⁵. Cette approche est conforme au principe de proportionnalité, qui exige que la répression ne soit qu'un dernier recours et donne une préférence de principe à l'assistance plutôt qu'à la sanction des personnes en situation de pauvreté¹⁶⁶.

¹⁵⁸ Liège, Charleroi (en cas de répétition), Herstal, Huy, zone de police de Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts).

¹⁵⁹ Zone de police KASTZE (Kampenhout - Steenokkerzeel - Zemst).

¹⁶⁰ En réponse à l'enquête, une municipalité a déclaré qu'une arrestation administrative est « *exceptionnelle* », et « *se produit généralement pour des raisons autres que la mendicité* ».

¹⁶¹ CrEDH, *Lacatus c. Suisse*, *op. cit.*, §§ 109-110.

¹⁶² Trois municipalités ont indiqué dans leurs réponses à l'enquête que, dans la pratique, l'orientation vers l'aide sociale est préférée à la sanction. L'enquête ne permet pas de vérifier ces affirmations, ni de se prononcer s'il s'agit ou non d'une pratique courante dans l'application de la réglementation sur la mendicité.

¹⁶³ Liège, zone de police Stavelot-Malmedy (Stavelot, Malmedy, Waimes, Liernieux, Stoumont, Trois-Ponts), zone de police Condroz-Famenne (Hamois, Havelange, Somme-Leuze, Ciney), Herstal, Namur, Houyet, Huy, Mons, Rochefort.

¹⁶⁴ Liège, Herstal, Namur, Houyet, Huy, Rochefort.

¹⁶⁵ Charleroi, Mons, Bruxelles (concernant les mineurs). Le règlement de la Ville de Bruxelles indique aussi expressément que la préférence est donnée à la médiation locale plutôt qu'à une sanction.

¹⁶⁶ Voir la discussion de l'arrêt *Lacatus*.

IV. Conclusion

Avec l'arrêt *Lacatus*, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu pour la première fois un droit à la mendicité. Ce droit découle en premier lieu du droit au développement personnel et d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur. Il émane également de la protection de la dignité humaine. Celle-ci est atteinte lorsqu'une personne en situation de pauvreté est empêchée de demander de l'aide d'autres personnes – via la mendicité – pour satisfaire ses besoins fondamentaux. Si le droit de mendier n'est pas absolu, l'interdiction de la mendicité ne sera compatible avec la CEDH que dans des circonstances exceptionnelles.

L'arrêt a un impact majeur en Belgique et constitue un ajout important à la jurisprudence déjà existante du Conseil d'État. Bien que la mendicité ait été supprimée du droit pénal en 1993, les mendiants risquent toujours d'être sanctionnés. De plus en plus de villes et de communes ont eu recours à des mesures fondées sur leurs pouvoirs de police. Elle a conduit à une prolifération de réglementations locales sur la mendicité : 305 règlements de police de ce type sont actuellement en vigueur. La compatibilité de ces dispositions avec les droits humains est au cœur de ce Cahier. Dans de nombreux cas (253), l'incompatibilité est avérée. En effet, l'analyse de l'arrêt *Lacatus* et de la jurisprudence du Conseil d'État montre clairement qu'une grande majorité des réglementations sur la mendicité ne respecte pas certains principes essentiels.

IV.1. UNE RÉGLEMENTATION SUR LA MENDICITÉ QUI VA TROP LOIN

Une **interdiction générale de la mendicité** sera toujours contraire à la jurisprudence. Une telle interdiction ne contribue pas à protéger les droits des tiers. En effet, elle ne tient pas compte de la nature de la mendicité, interdisant de manière injustifiée les formes de mendicité non agressives et non obstructives. Une telle interdiction ne contribue pas non plus à la protection de l'ordre public, puisque la mendicité en soi ne peut être considérée comme un trouble à l'ordre public. Dans la mesure où une forme particulière de mendicité constituerait néanmoins un trouble à l'ordre public, le principe de proportionnalité exige que la portée spatiale et temporelle de toute interdiction de la mendicité soit proportionnée à la gravité du trouble constaté.

Tout aussi problématiques sont les interdictions de mendier en **affichant des infirmités corporelles, des blessures ou des mutilations**. Une telle interdiction contribue difficilement à la protection de l'ordre public ou des droits des tiers. Tout au plus, la confrontation avec des infirmités, des blessures ou des mutilations mettra certaines personnes mal à l'aise ou leur paraîtra indésirable, mais ces sentiments ne suffisent pas à justifier une interdiction. En outre, une telle prohibition pourrait également être considérée comme une discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap. Dans la mesure où les personnes concernées ont besoin de mendier pour subvenir à leurs besoins, cela peut également être considéré comme une atteinte à leur droit à un niveau de vie décent.

Certains règlements de police qui limitent l'interdiction de la mendicité à une **zone spécifique**, que ce soit pendant une certaine période ou non. Souvent, ces réglementations semblent introduites pour renforcer l'**attrait commercial ou touristique** de la commune concernée. Ce motif ne constitue pas une justification acceptable pour restreindre le droit de mendier. L'interdiction semble parfois aussi motivée par le souci de **garantir un passage fluide**. Cet objectif est légitime, mais l'interdiction ne répond pas non plus aux exigences des droits humains, car elle s'applique indépendamment de l'existence d'un trouble à l'ordre public dans des circonstances concrètes. Il est donc préférable de

limiter explicitement les interdictions aux formes de mendicité qui entravent le passage ou la circulation.

Il y a aussi les interdictions de mendier qui s'appliquent pendant des **périodes spécifiques ou lors de festivités**. De telles interdictions s'appliquent indépendamment de l'impact concret de la mendicité pendant ces périodes spécifiques sur l'ordre public, et sont donc contraires à la jurisprudence. Des considérations d'ordre touristique ne sont pas suffisantes pour justifier une interdiction de la mendicité lors de festivités spécifiques.

L'interdiction de la mendicité **en compagnie de mineurs ou par des mineurs** est également excessive. Elle ne peut seule être considérée comme un trouble à l'ordre public. Par conséquent, une interdiction ne répond pas aux exigences des droits humains. Toutefois, il faut veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit adéquatement sauvegardé. Cependant, il existe d'autres moyens de traiter les situations problématiques de mendicité des enfants. La véritable exploitation de la mendicité des mineurs est punie par les articles 433ter et 433quater du Code pénal. La simple mendicité en présence de mineurs ne suffit pas à constituer une telle infraction. La législation sur l'enseignement obligatoire permet déjà de prendre des mesures contre les parents lorsque les activités de mendicité interfèrent avec l'éducation de leurs enfants.

Une interdiction générale de la **mendicité accompagnée d'animaux** est contraire à la jurisprudence existante. Premièrement, il s'agit d'une évaluation irréaliste du danger : les mendiants n'ont pas intérêt à effrayer les personnes dont ils espèrent recevoir l'aumône. En outre, une telle interdiction est problématique non seulement du point de vue du droit à la mendicité tel que protégé par l'article 8 de la CEDH, mais aussi du point de vue du droit au respect du lien entre l'homme et l'animal de compagnie tel que protégé par ce même article. Il est par contre conforme à la jurisprudence existante d'interdire de mendier avec des **animaux "agressifs"**. Dans ce cas, il y a effectivement une violation potentielle de l'ordre public et des droits des tiers. Son application concrète doit toutefois se fonder sur l'existence effective d'un danger suffisamment grave dans les circonstances concrètes. Plus problématique encore, certains règlements communaux contiennent des dispositions plus vagues, comme l'interdiction de mendier avec des *"animaux qui pourraient devenir agressifs"*. Il serait préférable de limiter une telle interdiction aux seuls animaux réellement agressifs dont on peut déduire du comportement concret qu'ils représentent un danger réel. Enfin, plusieurs communes interdisent de mendier avec un animal "sale". La "saleté" ne peut pas être simplement assimilée à un danger pour la santé publique. Il est donc difficile de voir comment une telle interdiction contribue à la protection de l'ordre public, de la sécurité, de la tranquillité ou de la santé publique. Ainsi, une telle interdiction ne répond pas aux exigences des droits humains.

Que penser d'une interdiction de la mendicité **au profit d'autrui** ou d'une interdiction de la **mendicité organisée** ? L'exploitation de la mendicité par autrui est déjà interdite par l'article 433ter du Code pénal. Une différence importante est que l'article 433ter du Code pénal vise l'auteur de l'infraction et non la victime de l'exploitation de la mendicité. La Cour européenne des droits de l'homme s'est opposée à la sanction des victimes de la mendicité, car elle ne contribue pas suffisamment à la lutte contre l'exploitation. S'il y a exploitation, les victimes doivent être aidées plutôt que punies. S'il n'y a pas d'exploitation, l'interdiction de la simple mendicité au profit d'autrui ne contribue pas à la protection de l'ordre public ou des droits des tiers. Dans les deux cas, l'interdiction de la mendicité au profit d'autrui ne répond pas aux exigences des droits humains.

Dans de nombreuses communes, il est interdit de **sonner ou de frapper aux portes dans le but d'obtenir une aumône**. Cette interdiction est également excessive. Le simple fait de sonner ou de frapper à la porte ne suffit pas pour constituer une forme de "harcèlement". Il faudrait que la

sonnerie ou les coups soient régulièrement répétés pour qu'ils puissent être considérés comme vraiment problématiques.

Enfin, certaines communes interdisent la **mendicité "cachée"**, par exemple le fait de demander l'aumône sous prétexte d'offrir un service, comme le lavage des vitres d'une voiture, ou la vente d'objets (religieux), de nourriture, de journaux ou de magazines, ou en faisant du porte-à-porte. Pourtant, le caractère "déguisé" de la mendicité ne constitue pas plus une atteinte à l'ordre public ou aux droits des tiers.

IV.2. DISPOSITIONS ACCEPTABLES, À CONDITION QU'ELLES SOIENT APPLIQUÉES DE MANIÈRE PROPORTIONNÉE

Certaines communes ont des **interdictions de mendicité qui visent explicitement les formes agressives ou intrusives de mendicité**. La jurisprudence accepte les mesures prises contre les formes intrusives, intimidantes ou agressives de mendicité. L'évaluation du caractère abusif de la mendicité doit toujours être réalisée sur la base des circonstances concrètes. Il ne suffit pas qu'une forme de mendicité soit désagréable ou apparaisse indésirable. Une définition claire des formes abusives de mendicité dans le règlement de police peut apporter plus de clarté à cet égard, mais il faut veiller à ne pas placer la barre trop basse. En effet, il arrive que certaines pratiques soient définies comme agressives alors qu'elles ne le sont pas en soi, comme, par exemple, le fait de mendier avec des mineurs, de gêner les usagers de la route ou d'afficher des infirmités. Comme indiqué précédemment, la gêne ne constitue pas une atteinte aux droits des tiers ou un trouble à l'ordre public.

L'une des interdictions les plus courantes figurant dans les règlements de police concerne la **mendicité qui entrave le passage ou la circulation**. Cela peut être justifié du point de vue de la protection des droits des passants, à condition que, dans les circonstances concrètes, il y ait bien un trouble à l'ordre public. Les communes peuvent raisonnablement soupçonner que la mendicité constitue un trouble à l'ordre public ou un danger sur certaines parties de la voie publique (par exemple aux carrefours ou sur la partie roulable de la chaussée), et imposer une interdiction spécifique à cet égard.

Qu'en est-il de l'interdiction de causer un **trouble** à l'ordre public en exerçant des activités de mendicité? Une telle disposition peut être acceptable à condition qu'il y ait également un impact réel sur les droits d'autrui dans des circonstances concrètes. L'interdiction ne doit pas être appliquée de manière excessive. Il est donc préférable pour une commune qui souhaite réglementer certaines formes de mendicité d'opter pour une définition plus précise et concrète du comportement interdit. Il en va de même pour les règlements interdisant aux mendiants du site de **troubler l'ordre public ou de mettre en danger la sécurité, la tranquillité et la santé publiques**. Cette prohibition est conforme à la jurisprudence, pour autant qu'elle soit appliquée dans des circonstances concrètes adéquates. Elle ne doit pas être utilisée pour sanctionner un comportement simplement désagréable ou indésirable. Il est préférable de définir de manière exhaustive les comportements considérés comme contraires à l'ordre public.

Enfin, plusieurs communes ont une interdiction explicite de mendier en exhibant un **objet de nature à intimider les personnes auxquelles on s'adresse**. L'imprécision de cette formulation est problématique : de nombreux objets peuvent être de nature à intimider des personnes, sans pour autant être utilisés de manière intimidante. Une formulation plus claire est préférable.

UNE PORTÉE EXCESSIVE

- Interdiction générale de la mendicité
- Interdiction de mendier en exhibant des infirmités, blessures ou mutilations corporelles
- Interdiction de la mendicité dans une zone spécifique, pour des raisons commerciales ou touristiques
- Interdiction de mendier dans une zone spécifique, afin de garantir un passage fluide (indépendamment des circonstances concrètes)
- Interdiction de la mendicité pendant des périodes/festivités spécifiques
- Interdiction de la mendicité en compagnie de mineurs/par des mineurs
- Interdiction de la mendicité accompagnée d'animaux
- Interdiction de la mendicité au profit d'autrui/mendicité organisée
- Interdiction de mendier en frappant aux portes ou en sonnant
- Interdiction de la mendicité "cachée"

ACCEPTABLE SI LA MISE EN ŒUVRE EST PROPORTIONNÉE

- Interdiction des formes agressives ou intrusives de mendicité
- Interdiction de la mendicité qui entrave le passage ou la circulation; Interdiction de causer des nuisances par la mendicité
- Interdiction de mendier en mettant en danger l'ordre, la sécurité, la tranquillité et la santé publiques

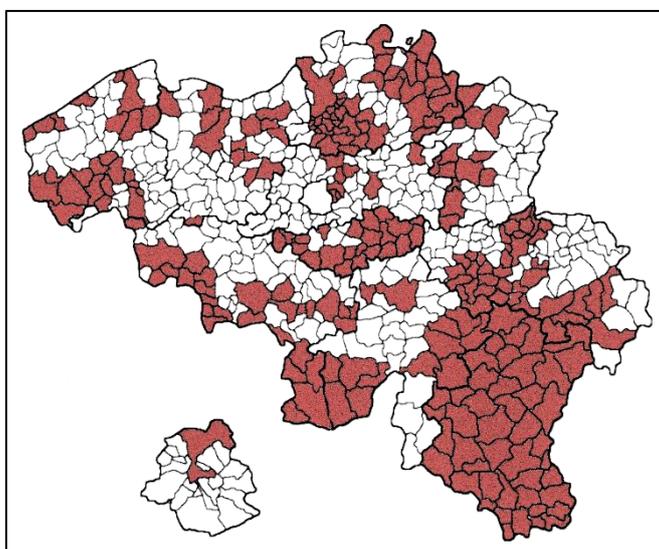
IV.3 MISE EN ŒUVRE

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 sa mise en œuvre**. Même lorsqu'il est légitime que les autorités locales prennent des mesures contre certaines formes problématiques de mendicité, il faut tenir compte de la situation de vulnérabilité manifeste dans laquelle se trouvent les personnes qui dépendent de la mendicité pour leur subsistance. Il faut donc veiller à ce que les amendes, les confiscations, etc. n'aient pas un impact disproportionné sur les personnes qui dépendent de la mendicité pour leur subsistance.

IV.4. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESTRICTIONS SUR LA MENDICITÉ SONT LARGEMENT RÉPANDUES

Nos recherches montrent que sur les 581 villes et communes de Belgique, 305 disposent d'une réglementation sur la mendicité. 253 d'entre elles contiennent au moins une disposition qui, selon notre analyse, est problématique du point de vue du respect des droits humains. Les dispositions problématiques relatives à la mendicité sont donc un phénomène répandu en Belgique. La carte ci-dessous illustre la répartition géographique des communes ayant au moins une disposition problématique. Des dispositions problématiques existent dans toutes les provinces. Il est frappant de constater que dans la province de Luxembourg et le long de la frontière avec la France, presque toutes les communes ont au moins une disposition problématique.

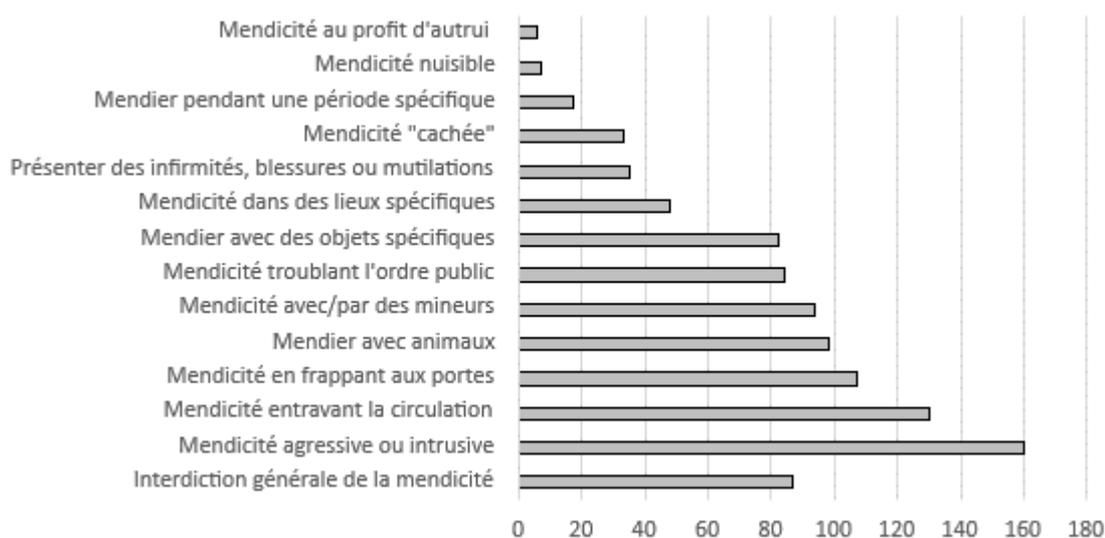
Figure 11. La répartition géographique des dispositions problématiques relatives à l'interdiction de la mendicité en Belgique, 2022



Les 581 villes et communes de Belgique, dont 253 ont au moins une disposition problématique sur la mendicité. Situation au printemps 2022.

Pas moins de 87 communes ont une interdiction générale de la mendicité, qui sera toujours en infraction avec les droits humains. En outre, des dispositions relatives à la mendicité agressive ou intrusive, à l'obstruction de la circulation ou du passage, ou à la mendicité en frappant ou en sonnant à la porte, figurent dans plus de 100 règlements communaux. Les interdictions de la mendicité organisée ou de la mendicité au profit d'autrui, ainsi que de la mendicité "nuisible", sont présentes dans moins de 10 communes.

Figure 22. Nombre de communes ayant une disposition spécifique relative à la mendicité, 2022



Note : Ce graphique montre le nombre de communes avec une disposition spécifique, y compris les communes où la disposition n'est pas nécessairement problématique.

Très souvent, les communes combinent des dispositions relatives à différents aspects de la mendicité. Parmi les communes dont le règlement de police traite de la mendicité, la moyenne est de trois types de dispositions par commune. Cinq communes n'ont pas moins de neuf interdictions spécifiques relatives à la mendicité dans leurs règlements de police, sur le total de 14 dispositions différentes cartographiées. Il est remarquable de constater que sur les 87 communes ayant une interdiction générale de la mendicité, 41 communes ont au moins une autre disposition sur la mendicité en vigueur.

Tableau 1. Nombre de dispositions concernant la mendicité par commune, 2022

Nombre de dispositions	Nombre de communes	Pourcentage
0	276	47,5
1	84	14,5
2	43	7,4
3	53	9,1
4	51	8,8
5	25	4,3
6	26	4,5
7	15	2,6
8	3	0,5
9	5	0,9
	581	100,0

Note : Ce tableau ne fait pas de distinction entre la nature problématique ou non d'une disposition.

V. Recommandations

V.1. LE CONTENU DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA MENDICITÉ

Les communes devraient aligner les règlements de police contenant des dispositions sur la mendicité sur les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence du Conseil d'État (voir ci-dessus pour un aperçu des dispositions autorisées et non autorisées).

La mise en œuvre des règlements de police doit tenir compte de la situation de vulnérabilité financière dans laquelle se trouvent les mendiants. Il est par conséquent recommandé de ne pas prévoir d'amendes pour les infractions à la réglementation sur la mendicité ou de les limiter à un euro symbolique, comme c'est déjà le cas dans certaines communes (voir ci-dessus). Les dispositions prévoyant la possibilité de confisquer les revenus de la mendicité doivent être abrogées.

V.2. CONTRÔLE PROACTIF DE LA RÉGLEMENTATION SUR LA MENDICITÉ

Bien que certaines interdictions locales de la mendicité aient été contestées avec succès devant le Conseil d'État, la présente recherche a montré que des dispositions illégales sur la mendicité sont toujours en vigueur dans de nombreuses communes. Dans la pratique, il semble que ce soit principalement la vigilance des organisations de défense des droits humains qui détermine si les interdictions locales de mendicité sont contestées lorsqu'elles sont adoptées. Dans une seule des affaires portées devant le Conseil d'État, un mendiant était lui-même la partie requérante, et nous n'avons connaissance d'aucun exemple de mendiants ayant réussi à contester la légalité des interdictions locales de mendier devant le tribunal de police dans le cadre d'un recours contre une sanction imposée. Ce constat pourrait être le résultat du manque d'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté en général et pour les mendiants en particulier.

Outre le renforcement de l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté, les autorités de contrôle devraient jouer un rôle plus proactif dans ce contexte et agir contre les interdictions excessives de mendicité. Il est également recommandé aux autorités de contrôle et aux associations de villes et de communes de sensibiliser les autorités locales aux circonstances limitées dans lesquelles des restrictions peuvent être imposées aux activités de mendicité par des règlements de police.

V.3. PRÉFÉRER L'AIDE AUX PERSONNES

Une pratique louable consiste à exiger explicitement dans les règlements de police que les agents de police orientent les mendiants vers l'aide sociale en premier lieu, comme le prévoient certaines communes (voir ci-dessus). De manière générale, les droits humains demandent que l'aide aux personnes en situation de pauvreté soit préférée en principe aux mesures qui limitent leurs droits¹⁶⁷. La préférence est également donnée à des échanges avec les mendiants sur la prévention des troubles pour les tiers, plutôt qu'à une approche répressive.

¹⁶⁷ CrEDH, 26 octobre 2006, *Wallová et Walla c. République tchèque*, n° 23848/04, §§ 73-74.

En particulier pour les communes confrontées à des groupes importants de mendiants d'origine rom, les forces de police devraient investir dans la communication avec les personnes concernées¹⁶⁸, notamment en prévoyant des agents-relais capables de communiquer avec les personnes concernées – roms, roumains, bulgares, slovaques, etc. – dans leur propre langue. Cette approche permet non seulement de créer un lien de confiance qui peut aider à s'orienter vers l'aide sociale, mais aussi de permettre de limiter les nuisances pour les tiers.

Dans certaines circonstances, en dernier recours, il peut être légitime pour les autorités locales d'agir contre certaines formes de mendicité qui troublent l'ordre public. Mais cela ne constitue qu'un contrôle des symptômes si l'on ne s'attaque pas simultanément à la cause profonde de la mendicité. Si ce n'est pas le cas, la répression sera souvent inefficace, voire contre-productive, car elle entraînera tout au plus une relocalisation des activités de mendicité dans l'espace¹⁶⁹ - éventuellement vers des lieux potentiellement plus dangereux ou des lieux où l'accès aux équipements et services sociaux est moins assuré¹⁷⁰. Pire, la répression peut également conduire à un passage à des activités de subsistance plus dangereuses (par exemple, le vol à l'étalage ou la prostitution)¹⁷¹.

V.4. S'ATTAQUER À LA CAUSE PROFONDE DE LA MENDICITÉ

Les recherches, tant internationales¹⁷² que bruxelloises¹⁷³, montrent que la cause profonde de la mendicité est la situation d'extrême pauvreté dans laquelle se trouvent les personnes concernées. La mendicité constitue une stratégie de survie pour les mendiants afin de répondre à leurs besoins immédiats et à ceux de leur famille¹⁷⁴. Une approche de la mendicité basée sur les droits humains demande avant tout de s'attaquer à la cause profonde de la mendicité, afin que les personnes en situation de pauvreté ne soient plus obligées d'en dépendre pour leur subsistance¹⁷⁵. Dans ce contexte, il relève de la responsabilité du gouvernement de garantir « *le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* » pour tous (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)¹⁷⁶. CrEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-207377>.

¹⁶⁸ Voir, par exemple, la cellule "Herscham" au sein de la police bruxelloise, qui tente d'entrer en contact avec les sans-abri et les mendiants et de les orienter vers les services et équipements sociaux pertinents (CODE, *op. cit.*, p. 50).

¹⁶⁹ R. Hopkins Burke, "The Regulation of Begging and Vagrancy : A Critical Discussion", *Crime Prevention and Community Safety* (2000), pp. 43-50 ; S. Johnsen et S. Fitzpatrick, "The Use of Enforcement to Combat Begging and Street Drinking in England : A High Risk Strategy ?", *European Journal of Homelessness* (2008), pp. 191-199.

¹⁷⁰ Johnsen et Fitzpatrick, *op. cit.*, p. 199 ; C. Herring, D. Yabrough et L.M. Alatorre, " Pervasive Penalty : How the Criminalisation of Poverty Perpetuates Homelessness ", *Social Problems* (2019), pp. 1-10.

¹⁷¹ Johnsen et Fitzpatrick, *op. cit.*, p. 199; Hopkins Burke, *op. cit.*, p. 50.

¹⁷² Par exemple, O. Bowling, " Strategies to address begging: local, national and international perspectives ", thèse de master, Université de Leeds (2018), p. 5 ; et Hopkins Burke, *op. cit.*, pp. 48-49.

¹⁷³ Adriaenssens et Hendrickx, *op. cit.*, p. 37 ; CODE, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁷⁴ CODE, *op. cit.*, pp. 37-38.

¹⁷⁵ Pour des recommandations en matière de lutte contre la pauvreté, aux différents niveaux de compétence, veuillez-vous référer aux rapports bisannuels élaborés par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, en particulier : le rapport 2008-2009 lutte contre la pauvreté – partie 2 Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté. Tous les rapports sont disponibles sur : <https://www.luttepauvrete.be/publication/du-service/rapport-bisannuel/>

¹⁷⁶ Par exemple, CrEDH (Grande Chambre), 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, § 263.

Il est recommandé aux autorités locales confrontées à la mendicité d'investir suffisamment dans les services sociaux et dans des personnes-relais qui peuvent servir de médiateurs avec les personnes concernées pour les orienter vers les services sociaux compétents. Les communes devraient prendre en compte la diversité des mendiants et les problèmes auxquels ils sont confrontés¹⁷⁷ (sans-abrisme, problèmes de dépendance, présence d'enfants, ...), afin que l'accompagnement social puisse être adapté en conséquence. En ce qui concerne spécifiquement les personnes sans résidence légale – par exemple, les citoyens européens roms qui restent dans le pays plus longtemps que ne le permet leur droit à un court séjour de trois mois en vertu des règles européennes de libre circulation – il est également important de garantir l'existence d'une séparation stricte ("pare-feu") entre les services d'assistance et d'immigration¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Bowling, *op. cit.*, p. 23.

¹⁷⁸ IFDH, "Garantir les droits de l'homme aux personnes sans résidence légale", communication du 15 juillet 2021.

Annexes

JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

CONSEIL D'ÉTAT, 8 OCTOBRE 1997, N° 68.735

En 1995, le conseil communal de la ville de Bruxelles impose l'interdiction de la mendicité sur l'ensemble du territoire communal. Le conseil communal justifie sa décision en invoquant l'augmentation du nombre de mendiants, le caractère organisé de la mendicité, le sentiment d'insécurité et les nuisances dans les zones commerciales fréquentées. L'interdiction se lit comme suit:

« Article 1^{er} : Il est interdit, accompagné ou non d'enfants, ou par des enfants seuls, de se livrer à la mendicité tant sur la voie publique que dans les endroits accessibles au public, ou de susciter la charité des personnes présentes en exhibant des infirmités, blessures, mutilations, etc.

Article 2. Il est également défendu de sonner ou frapper aux portes dans le but d'obtenir une aumône.

Article 3. Les infractions aux dispositions de cet arrêté seront punies de peines de police. »

La Ligue des droits de l'Homme demande l'annulation de cette interdiction au Conseil d'État. Selon cette organisation, les moyens employés – une interdiction totale – sont disproportionnés par rapport à l'objectif poursuivi. Des circonstances exceptionnelles sont utilisées pour ordonner une interdiction générale et absolue de la mendicité sur le territoire de la ville, alors qu'une telle mesure ne peut être justifiée que par des besoins d'ordre public et dans la mesure où elle est proportionnée à l'objectif poursuivi. Par ailleurs, la Ligue des droits de l'Homme souligne que la plupart des personnes qui mendient le font par nécessité. Tous les mendiants ne peuvent être tenus pour responsables de pratiques ou d'actes rares, et limités dans l'espace et le temps. La Ligue estime que les moyens répressifs et brutaux employés par le conseil communal sont le résultat d'une généralisation inacceptable et d'un raisonnement simpliste. Une telle interdiction ne tient pas compte des circonstances qui peuvent justifier l'exercice du pouvoir de police et est manifestement disproportionnée par rapport à l'objectif visé.

Le Conseil d'État conclut que la décision du conseil communal est manifestement disproportionnée par rapport à ses objectifs. Elle annule donc l'interdiction de mendicité.

Le Conseil d'État rappelle que la mendicité n'est ni interdite ni punie par la loi. Un règlement de police communale peut entraver l'exercice de la mendicité, mais uniquement par des mesures nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité, de la tranquillité ou de la salubrité publiques. Les mesures doivent être proportionnées à la perturbation avérée ou présumée.

L'objectif concret est plutôt de mettre fin à la mendicité organisée et à certaines formes de mendicité qui se produisent dans certains lieux (zones commerciales) ou à certaines heures (quand il y a beaucoup de piétons ou le matin). Dès lors, une interdiction générale et permanente de la pratique de la mendicité est disproportionnée par rapport au trouble à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publique qu'elle aurait causée, qui n'est dû qu'à certaines pratiques et à des actes qui se déroulent dans un certain espace et dans un certain temps.

En 2011, le conseil communal de Gand approuve un règlement de police sur la mendicité. Le conseil communal justifie en s'appuyant sur plusieurs arguments. Depuis l'abolition de l'ancienne interdiction générale de la mendicité (en 1998), il constate une augmentation significative du nombre de mendiants. Une cinquantaine de procès-verbaux sont rédigés chaque année, soit plus que sur l'ensemble de la période 1994-1998. Ces procès-verbaux ne font pas référence aux faits de mendicité en tant que tels, mais principalement aux perturbations effectives de l'ordre public (mendicité agressive) et à l'exploitation de la mendicité. L'augmentation de la mendicité ne semble pas limitée à certaines zones du centre-ville mais s'étend également à la périphérie du centre-ville. La police fait également état d'une augmentation des plaintes de commerçants et de riverains concernant les nuisances croissantes causées par la mendicité agressive et le "tourisme de la mendicité", particulièrement concentré dans le "kuip", le cœur historique de Gand. Un certain nombre d'endroits connus comptent souvent des mendiants.

Selon le conseil communal, il convient d'interdire les formes de mendicité qui provoquent des troubles de l'ordre public ou qui nuisent ou perturbent le sentiment de sécurité. Il s'agit notamment de mendier en accostant expressément les passants, ou d'influencer ceux-ci par la présence d'animaux. De manière générale, est prohibée toute forme de mendicité dans des lieux ou d'une manière qui entrave le passage des piétons et des usagers de la route.

S'adresser aux conducteurs de véhicules à l'arrêt ou roulant lentement sur la chaussée, généralement aux grands carrefours, est également considéré comme une forme indésirable et perturbatrice de mendicité, car elle entrave la circulation. Cette forme de mendicité se produit souvent face à la congestion des véhicules : les mendiants se déplacent alors entre les véhicules ou s'adressent aux conducteurs. Ils provoquent ainsi de l'inattention et augmentent le risque d'accidents.

Dans l'intérêt de la sécurité publique pendant les Gentse Feesten (Fêtes de Gand), où un 1,5 à 1,8 million de visiteurs sont attendus, des mesures sont nécessaires pour gérer cet afflux de personnes. Il convient donc d'interdire toute forme de mendicité dans la zone strictement délimitée des Gentse Feesten toute leur durée.

Le conseil communal est également d'avis que sonner ou frapper aux maisons pour obtenir l'aumône trouble la tranquillité publique. L'interdiction de mendier est ainsi décrite :

- 1. La mendicité agressive, y compris l'accostage intrusif des passants, est interdite sur l'ensemble du territoire.*
- 2. L'utilisation d'animaux pour la mendicité est interdite sur l'ensemble du territoire.*
- 3. La mendicité est interdite sur l'ensemble du territoire sur les trottoirs où le passage des piétons ou l'accès aux bâtiments peut être entravé.*
- 4. Il est interdit, sur l'ensemble du territoire, de mendier sur la chaussée ou en direction des conducteurs ou des passagers des véhicules circulant sur la chaussée, y compris aux carrefours ou à leurs abords.*
- 5. Il est interdit de mendier dans la zone des Gentse Feesten pendant la période des Gentse Feesten, fixée par l'ordonnance annuelle de la police sur les Gentse Feesten.*
- 6. Il est interdit sur l'ensemble du territoire de sonner ou de frapper aux portes dans le but d'obtenir une aumône.*
- 7. La violation de ce règlement sera sanctionnée par une amende administrative de 120 euros.*

La Ligue des droits de l'Homme demande alors la suspension de l'exécution de la décision. Il est possible de mentionner immédiatement que les conditions de suspension ne sont pas remplies. Un recours en annulation est introduit, mais le Conseil d'État y considère que la Ligue des droits de l'Homme n'a pas d'intérêt à agir. Il est donc difficile d'évaluer quel aurait été le jugement de fond de l'interdiction de la mendicité à Gand. Néanmoins, l'arrêt de suspension donne quelques indices, qu'il convient d'approfondir.

La suspension du règlement n'est possible qu'à la double condition que (a) des motifs sérieux soient invoqués pour justifier l'annulation de la décision contestée et (b) que l'exécution immédiate de la décision contestée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Le problème ici se pose principalement au niveau de la deuxième condition. L'intérêt de la Ligue des droits de l'Homme concerne la liberté personnelle de l'individu. Selon le Conseil d'État, cet intérêt ne saurait être lésé par l'interdiction de mendier d'une manière si grave et si difficilement réparable que cette atteinte puisse justifier une suspension dans l'attente d'une décision en annulation. Ainsi, la deuxième condition n'est pas remplie et la demande en suspension doit être rejetée. Néanmoins, le Conseil d'État considère que la Ligue des droits de l'Homme soulève des moyens sérieux qui pourraient justifier l'annulation des décisions contestées.

La Ligue des droits de l'Homme invoque en l'espèce quatre moyens.

Premier moyen

Le premier moyen est divisé en quatre parties. La première estime que l'exploitation de la mendicité d'autrui est déjà suffisamment réprimée par le Code pénal. Une décision du conseil communal ne devrait donc pas imposer de nouvelles sanctions. Mais selon le Conseil d'État, ce n'est pas l'intention du règlement, donc le moyen n'est pas sérieux.

La deuxième partie de l'argument de la Ligue des droits de l'Homme est dirigée contre l'interdiction de mendier dans le périmètre des Gentse Feesten pendant la durée de celle-ci. Selon la Ligue des droits de l'Homme, le trouble général de l'ordre public causé par la présence de mendiants n'est pas établi. Une interdiction de la mendicité, y compris non agressive, ne peut donc pas être justifiée.

Selon la ville de Gand, en revanche, les règlements de police tentent d'organiser ou d'exclure la présence de mendiants dans certaines zones pendant la période où une ville connaît un pic touristique existent dans de nombreux pays du monde. Les rues sont alors beaucoup plus fréquentées et il convient donc de contrôler autant que possible tous les risques de nuisance sociale.

Le Conseil d'État rappelle d'abord que la loi n'interdit ni ne punit la mendicité. Cette absence n'interdit pas en soi aux communes de restreindre la mendicité. Les communes doivent assurer une bonne police au profit des habitants "*notamment en matière de propreté, de salubrité, de sécurité et de tranquillité sur les voies et lieux publics et dans les bâtiments publics*". Le Conseil d'État considère que les compétences de police confiées aux communes concernent spécifiquement l'ordre public matériel. L'utilisation des pouvoirs de police de la commune ne sera justifiée que pour autant qu'il y ait des besoins concrets et suffisamment établis. Les mesures prises doivent présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec ces besoins. Selon le Conseil d'État, la mesure *ne doit pas* « *blessier plus que ce qui est nécessaire du point de vue de la restauration de l'ordre public* ». Dans la mesure où la décision attaquée aurait pour objectif de maintenir les rues exemptes de mendiants

pendant les Gentse Feesten pour des raisons touristiques, cette mesure ne semble pas liée au maintien de l'ordre public matériel.

Selon le Conseil d'État, la ville de Gand est effectivement compétente pour gérer les nuisances sociales lors des temps forts touristiques, comme les Gentse Feesten. Toutefois, cette responsabilité ne donne pas le droit d'interdire uniquement la mendicité agressive, mais aussi la mendicité tout court. L'argument selon lequel cette interdiction serait "*dans l'intérêt des mendiants*" ne semble pas, à première vue, être un des motifs qui a conduit à l'adoption de l'interdiction. Le deuxième moyen est donc sérieux.

Une troisième partie du premier moyen estime disproportionnée l'interdiction de mendier en utilisant des animaux. Cette prohibition porte également atteinte à la liberté individuelle. La Ligue des droits de l'Homme conteste aussi que certaines formes de mendicité soient interdites sur l'ensemble du territoire, alors que la mendicité est principalement envisagée dans les rues commerçantes et le centre-ville, ou sur les voies d'accès.

Le Conseil d'État examine d'abord l'utilisation d'animaux par des mendiants. Le trouble à l'ordre public invoqué concerne la menace que peuvent représenter les animaux et l'entrave du passage sur les trottoirs et devant les magasins. Aucun de ces deux arguments n'est convaincant. Le premier évoque un danger irréaliste, le second est déjà visé par l'interdiction d'obstruer le passage sur les trottoirs. Il est peu probable qu'un mendiant qui demande l'aumône utilise simultanément son animal pour dissuader le donneur potentiel. En tout état de cause, le dossier administratif ne suggère pas que de telles pratiques aient déjà été constatées. L'interdiction de mendier interdit déjà, de manière générale, de mendier sur les trottoirs où le passage peut être entravé. Il semble donc inutile d'aller plus loin en imposant en plus une interdiction permanente, valable pour l'ensemble du territoire, de l'utilisation d'animaux pour la mendicité.

Le Conseil d'État aborde ensuite l'interdiction de la mendicité sur l'ensemble du territoire. Il s'agit d'une interdiction générale de mendier sur les trottoirs lorsque le passage des piétons ou l'accès aux bâtiments peut être entravé et de l'interdiction de mendier sur la chaussée. Bien que l'interdiction s'applique à l'ensemble du territoire, elle n'est pas disproportionnée, selon le Conseil d'État. Il s'agit de phénomènes auxquels un caractère désordonné semble tout à fait inhérent et qui se manifesteraient également en dehors des centres-villes. En effet, la police a constaté des troubles à l'ordre public aux intersections des axes d'entrée et de sortie de la ville, à proximité de ceux-ci, dans le "kuip" (centre historique) de Gand et à l'extérieur de la ville. Pas moins de 30 rues sont concernées. Le moyen est toutefois sérieux, mais seulement dans la mesure où il ne concerne que l'interdiction de la mendicité animale.

La quatrième partie de ce premier moyen porte sur l'interdiction de frapper ou de sonner à la porte dans le but d'obtenir une aide. Ce comportement, selon la Ligue des droits de l'Homme, n'est pas constitutif d'un trouble à l'ordre public.

Le Conseil d'État suit ce raisonnement en précisant que si la barre en termes de trouble à l'ordre public a été abaissée par le législateur, cela ne signifie pas "*qu'elle soit désormais aussi basse que terre*". Les communes ne sont désormais plus autorisées à qualifier de trouble à l'ordre public tout comportement désagréable ou indésirable pour ensuite l'interdire.

Sonner ou frapper à une porte ne semble pas, en soi, susceptible de troubler la tranquillité publique. Par ailleurs, le dossier administratif ne fournit aucun élément concret permettant de penser qu'un sonnage ou un coup de porte problématique de mendiants a été observé ou pourrait raisonnablement être présumé. A première vue, il n'y a donc pas la base factuelle minimale requise

pour l'interdiction de principe de sonner ou de frapper aux portes dans le but d'obtenir des aumônes. Le fait qu'une telle interdiction figure ailleurs dans les règlements de police, comme à Anvers, ne suffit pas. Ce moyen est également sérieux.

Deuxième moyen

Un deuxième moyen est dirigé contre l'interdiction de mendier lorsque le passage sur les trottoirs ou l'accès aux bâtiments *peut être* entravé. La Ligue des droits de l'Homme estime que cette disposition n'indique pas clairement quelle situation peut être une entrave potentielle, de sorte que la disposition ne peut être respectée et que les principes de sécurité juridique et de diligence raisonnable sont violés.

Le Conseil d'État estime que la question de savoir si la mendicité constitue ou non un obstacle et une entrave au passage sur le trottoir ou l'accès aux bâtiments doit toujours être décidée au *cas par cas*. En effet, cela dépend du lieu, de l'heure, du nombre de piétons, de la largeur de la porte, de la largeur du trottoir, etc. Le fait que l'entrave soit nécessairement liée au contexte n'entraîne pas l'impossibilité de respecter la disposition, ni ne la rend imprévisible pour un citoyen raisonnable. Le moyen n'est pas sérieux.

Troisième moyen

Dans son troisième moyen, la Ligue des droits de l'Homme invoque le caractère déraisonnable, peu réaliste et disproportionné du règlement de police. D'après le demandeur, la partie défenderesse est bien consciente que la mesure est peu ou pas utile "*puisque les personnes visées par l'amende ne peuvent pas produire de preuve d'identité ou n'ont pas d'adresse connue*".

Selon le Conseil d'État, cet argument renvoie principalement au fait qu'une approche répressive a été choisie plutôt que de "*promouvoir le flux des services à leur égard*". En l'état actuel de la procédure, cet argument constitue surtout une critique d'opportunité, qui ne saurait démontrer l'illégalité de la décision attaquée. Le moyen n'est pas sérieux.

Quatrième moyen

Un quatrième moyen fait valoir que, dans l'esprit des articles 30 et 31 de la Charte sociale européenne révisée, la mendicité doit être abordée avant tout "*de manière socialement curative*". Réprimer le phénomène de la mendicité viole ces articles.

Conformément aux articles 30 et 31, les parties contractantes s'engagent à prendre des mesures pour promouvoir l'accès effectif au marché du travail, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes en situation ou menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale. Ils s'engagent également à adopter des mesures visant à promouvoir l'accès à un logement décent, à prévenir et à réduire le risque de devenir sans-abri, et à rendre le coût du logement supportable pour ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes.

Le Conseil d'État ne voit pas en quoi le règlement de police sur la mendicité violerait les dispositions internationales susmentionnées. Le moyen n'est pas sérieux.

La ville de Namur adopte un arrêté communal sur la mendicité pour 12 mois en 2014. La ville justifie cette décision en se fondant sur un certain nombre d'incidents et de plaintes concernant cette pratique, sur le sentiment d'insécurité qu'entraîne la mendicité et sur le caractère organisé de la mendicité. Le règlement prévoit une interdiction générale de la mendicité dans de nombreux quartiers de la ville. En outre, elle interdit sur l'ensemble du territoire :

- De mendier en compagnie d'un mineur de moins de 16 ans ;
- La mendicité agressive physiquement et verbalement ;
- De mendier en compagnie d'un animal potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir ;
- De mendier de manière à entraver le passage des passants ;
- De mendier à l'entrée des bâtiments publics ou privés et de manière à en gêner l'accès ;
- De mendier sur la voie publique et aux carrefours.

Une personne en situation de pauvreté, soutenue par deux associations, souhaite que la mise en œuvre de ces règlements soit suspendue. Les requérants invoquent, entre autres, le droit de pratiquer la mendicité.

Le Conseil d'État suspend la disposition relative à l'interdiction de la mendicité dans les lieux publics. De même, le Conseil d'État suspend les dispositions concernant l'interdiction de mendier avec un mineur de moins de 16 ans et l'interdiction de mendier avec un animal potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir.

Le Conseil d'État a d'abord examiné la recevabilité de la demande et a jugé que la demande de l'ASBL Luttés, Solidarités, Travail pouvait être recevable compte tenu de son objet social. Malheureusement, la juridiction administrative ne se prononce pas sur la recevabilité de la demande de la Ligue des droits de l'Homme, vraisemblablement pour ne pas aller à l'encontre de la jurisprudence de la XII^{ème} chambre néerlandophone qui avait déclaré irrecevable un recours en annulation de la Ligue des droits de l'Homme concernant une ordonnance similaire de Gand et concernant une ordonnance de Bruges restreignant la consommation d'alcool en public¹⁷⁹.

Premier moyen

Le premier moyen invoque le respect de la dignité humaine. Selon les requérants, il est impossible pour de nombreuses personnes de mener une vie conforme à la dignité humaine. L'interdiction de la mendicité représenterait une régression pour les personnes dont la survie dépend de la mendicité en dernier recours.

Le Conseil d'État affirme que, en l'absence de meilleures solutions, la mendicité peut aider à acquérir les moyens de subsistance nécessaires au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Toutefois, ce droit n'implique pas que des restrictions ne puissent être imposées à la mendicité. Le premier moyen n'est pas sérieux.

Deuxième moyen

Le deuxième moyen fait valoir que l'interdiction ne s'inscrit pas dans les objectifs de sécurité et de protection de l'ordre public. Le véritable objectif serait d'éviter de culpabiliser les passants et de satisfaire les commerçants, ainsi que de dissuader plus généralement les mendiants. L'interdiction

¹⁷⁹ C.E. 18 mars 2014, n° 226.783 et C.E. 18 mars 2014, n° 226.784.

visé également la mendicité organisée, malgré l'absence de définition claire de celle-ci. Les requérants estiment également que l'interdiction dans les lieux commerciaux est trop générale. En outre, les sanctions sont disproportionnées (y compris les peines d'emprisonnement et les amendes). Enfin, les requérants arguent qu'une telle interdiction peut entraîner la séparation des enfants de leurs parents ou (pour les enfants de moins d'un an) leur emprisonnement avec eux.

Le Conseil d'État note que la mendicité en soi n'est ni interdite ni punissable, mais que les communes peuvent restreindre cette pratique sur la base de leurs pouvoirs de police. La mendicité en soi ne peut être considérée comme un trouble à l'ordre public. Cependant, certaines pratiques de mendicité peuvent engendrer des problèmes qui menacent l'ordre public. Il est donc légitime pour la ville de Namur d'adopter des mesures d'interdiction sur une partie importante de son territoire. Selon le Conseil d'État, le problème ici se pose principalement au niveau de la durée de l'interdiction. Douze mois est une durée disproportionnée eu égard à la nécessité de telles mesures. Le moyen est sérieux.

Le Conseil d'État ne voit pas non plus en quoi mendier en compagnie d'un mineur de moins de 16 ans porte atteinte à l'ordre public. Le moyen est ici aussi jugé sérieux.

Le Conseil d'État ne suit toutefois pas le raisonnement des requérants relatif au niveau des sanctions et ne les considère pas comme disproportionnées. Le moyen n'est pas sérieux y compris dans son risque de séparation des enfants de leurs parents.

Troisième moyen

Un troisième moyen critique des ambiguïtés dans cette interdiction de mendier.

Le Conseil d'État estime que l'interdiction est généralement claire. Toutefois, l'interdiction de mendier avec un animal potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir manque de précision. Par exemple, il n'est pas clair si quelqu'un a le droit de mendier avec un chien. Un chien peut toujours être considéré comme dangereux, même si la plupart des chiens ne représentent pas de danger. Le moyen est donc sérieux sur ce plan.

Quatrième moyen

Un quatrième moyen concerne la liberté d'expression, mais n'a pas été jugé sérieux par le Conseil d'État.

Suite à cet arrêt, le Conseil d'État devait encore examiner le recours en annulation, mais la procédure a été abandonnée en 2016.

Liste des sources

Adriaenssens, S., et Hendrickx, J., "Street-level Informal Economic Activities : Estimation du rendement de la mendicité à Bruxelles ", Études urbaines (2011), p. 23.

Amnesty International, "Suède : Un accueil glacial - Les droits de l'homme des Roms et autres "citoyens vulnérables de l'UE" en danger", rapport de recherche (2018).

Baker, D.J., "A Critical Evaluation of the Historical and Contemporary Justifications for Criminalising Begging", The Journal of Criminal Law (2009), p. 212.

Beckett, K., et Herbert, S., "Penal Boundaries: Banishment and the Expansion of Punishment", Law & Social Inquiry (2010), p. 1.

Bowling, O., " Strategies to address begging : local, national and international perspectives ", mémoire de master, Université de Leeds (2018).

Busch-Geertsema, V., Edgar, W., O'Sullivan, E., et Pleace, N., "Homelessness and Homelessness Policies in Europe : Lessons from Research", rapport préparé pour la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme (2010).

Clé, A., et Adriaenssens, S., "La mendicité étudiée - Un bref résumé de la recherche", EHSAL (2007).

Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM), Rapport thématique sur la législation et les politiques relatives à la mendicité, avec un accent particulier sur les enfants (2023), CM(2022)194-asdd2-final.

Coordination des ONG pour les droits de l'enfant (CODE), *Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms* (2004).

Défense des enfants - ECPAT, "Vulnérabilité des enfants bulgares et roumains à la traite aux Pays-Bas et à Bruxelles", rapport de recherche (2014).

C.A. Bruxelles (14ème chambre), 26 mai 2010, disponible sur <http://www.armoedebestrijding.be/mensenrechten-en-armoede/rechterlijke-controle/bedelarij/hof-van-beroep-brussel-26-mei-2010/>.

C.E., 8 octobre 1997, *ASBL Ligue des droits de l'Homme c. Ville de Bruxelles*, n° 68.735.

C.E., 18 mars 2010, *SPRL Belgium Business Company contre Ville de Bilzen*, n° 202.037

C.E., 14 février 2012, *ASBL Liga voor Mensenrechten c. Stad Gent*, n° 217.930.

C.E., 18 mars 2014, *ASBL Liga voor Mensenrechten c. Stad Gent*, n° 226.783.

C.E., 6 janvier 2015, *Pietquin, ASBL Ligue des droits de l'Homme et ASBL Luttes, Solidarités, Travail c. Ville de Namur*, n° 229.729.

C.E., 22 janvier 2016, *Pietquin, ASBL Ligue des droits de l'Homme et ASBL Luttes, Solidarités, Travail c. Ville de Namur*, n° 233.595.

CrEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15.

CrEDH, 26 octobre 2006, *Wallová et Walla c. République tchèque*, n° 23848/04.

CrEDH (Grande Chambre), 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09.

FEANTSA, "Criminaliser les sans-abri - interdire la mendicité dans l'UE", Rapport (2015).

IFDH, "Garantir les droits de l'homme aux personnes sans résidence légale", Communication du 15 juillet 2021.

Fitzpatrick, S. et Jones, A., "Pursuing Social Justice or Social Cohesion? Coercion in Street Homelessness Policies in England", *Journal of Social Policy* (2005), p. 389.

Foyer, *Roms en mouvement* (2014), résumé, disponible sur https://roma.foyer.be/?page_id=1703.

Ganty, S., "The Double-Edged ECtHR Lacatus Judgment on Criminalisation of Begging : Da Mihi Elimo Sinam Proper Amorem Dei", *European Convention on Human Rights Law Review* (2021), p. 393.

Heri, C., "Je vous demande pardon ! Criminalisation de la pauvreté et droit de mendier dans l'affaire Lacatus c. Suisse", *Strasbourg Observers*, 10 février 2021.

Hermer, J., *Policing Compassion*, Hart Publishing (2019).

Herring, C., Yabrough, D. et Alatorre, L.M., " Pervasive Penalty: How the Criminalisation of Poverty Perpetuates Homelessness ", *Social Problems* (2019), p. 1.

Hopkins Burke, R., "The Regulation of Begging and Vagrancy : A Critical Discussion", *Crime Prevention and Community Safety* (2000), p. 43.

Horgen Friberg, J., " Poverty, networks, resistance : The economic sociology of Roma Migration for Begging ", *Migration Studies* (2020), p. 228.

Johnsen, S., et Fitzpatrick, S., "The Use of Enforcement to Combat Begging and Street Drinking in England : A High Risk Strategy ?", *European Journal of Homelessness* (2008), p. 191.

Vlaamse Kinderrechtencoalitie, décembre 2013, Prise de position « Mendier avec les enfants ».

Lavrysen, L., "Personal autonomy, human dignity and the right to beg", *Journal of Fundamental Rights and Poverty* 2021, no 2.

Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, 16 juillet 2015, " Il est temps de déboulonner les mythes et les préjugés sur les migrants roms en Europe ", Commentaire sur les droits de l'homme du 16 juillet 2015.

Myria, "Des mendiants aux mains des trafiquants d'êtres humains", Rapport annuel 2016 traite et trafic d'êtres humains.

Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), "Migrants roms en Europe", Recommandation 2003 (2012).

Reinhard, D., "How Much Do They Make ? A Systemic Review of Income Generated From Begging", *International Criminal Justice Review* (2021), p. 1.

Sandberg, K., président du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, lettre datée du 17 juin 2013, disponible à l'adresse suivante : http://www.dgde.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=e7e4f6542865e7a74c836f406a7214d6ec5ffa02&file=fileadmin/sites/dgde/upload/dgde_super_editor/dgde_editor/documents/actualites/Letter to Belgian Organizations.pdf.

Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Rapport 2008-2009 lutte contre la pauvreté – partie 2 Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté, 2009.

Vandennieuwenhuysen, E., "Annotation à la CrEDH 29 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*", *Legal Weekly* (2023), p. 781.

Comité des droits de l'enfant de l'ONU, 28 février 2019, Observations finales sur la Belgique, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/5-6.

Comité des droits de l'enfant de l'ONU, 18 juin 2010, Observations finales sur la Belgique, UN Doc. CRC/C/BEL/CO/3-4.

Justice de paix, Mouscron-Comines-Warneton (siège de Comines-Warneton), 12 avril 2010, *JLMB* 2012/26, 1220.

Justice de paix. Aalst (1^{er} canton), 12 mai 2015, *Rent* 2016/1, 34.

Warnez, B., *L'exécution de l'ordre administratif local en Flandre*, Die Keure (2020).



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



STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

Victor Hortaplein 40 bus 40, 1060 Brussel (Sint-Gillis)

www.armoedebestrijding.be



[@Luttepauvrete](https://twitter.com/Luttepauvrete)

FEDERAAL INSTITUUT VOOR DE BESCHERMING EN DE BEVORDERING VAN DE RECHTEN VAN DE MENS

Leuvenseweg 48, 1000 Brussel

www.federaalinstituutmensenrechten.be



[@FIRM IFDH](https://twitter.com/FIRM_IFDH)