Conseil d'Etat, arrêt du 14 novembre 2025, n°264828, asbl Ligue des droits humains e.a

FAITS

Le règlement bruxellois du 28 mars 2022 instaure une interdiction de la mendicité avec des enfants. Plusieurs associations demandent la suspension et l'annulation des articles interdisant la mendicité avec des enfants. En 2023, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension[1], après quoi une seule des associations requérantes – la Ligue des droits de l'homme – a poursuivi la procédure visant à faire annuler l'interdiction de mendier.

La Ligue estime que la Ville de Bruxelles outrepasse ses compétences. En effet, le règlement local prévoit une sanction administrative (d'un montant maximal de 350 euros) pour l'exploitation d'autrui, alors que ce délit est déjà puni par le code pénal. Or, les communes ne peuvent pas imposer de sanctions pour un fait déjà prévu par la loi.

DÉCISION

Le Conseil d'État suit le raisonnement de la Ligue et annule les articles interdisant la mendicité des enfants.

MOTIVATION

La mesure en question avait un champ d'application très large, puisqu'elle permettait de sanctionner administrativement toute personne qui sollicitait en public des dons auprès des passants et qui était accompagnée d'un mineur de moins de seize ans. Contrairement au Code pénal, cette mesure ne tenait pas compte des circonstances dans lesquelles le mineur accompagnait la personne qui mendiait. Elle s'appliquait automatiquement, sans aucun examen visant à déterminer s'il y avait ou non d'une contrainte, d'une exploitation voire d'une traite des êtres humains.

---

[1] C.E. 26 janvier 2023, nr. 255.608.

SIGNIFICATION DANS UN CONTEXTE PLUS GÉNÉRAL

La mendicité a été retirée du code pénal en 1993 en raison d'un changement de vision sociale à son égard : le manque de ressources ne pouvait plus constituer un délit. Le législateur a estimé qu'un mendiant devait justement bénéficier d'une aide à son intégration dans la société. L'accent mis sur la protection sociale, plutôt que sur une approche imposant des restrictions juridiques aux personnes en situation de pauvreté, est également présent dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans les directives du Comité des droits de l'homme des Nations unies.

Malgré les intentions du législateur et ce contexte international, on a assisté en Belgique à une prolifération de règlements locaux en matière de mendicité. Les communes peuvent certes interdire certaines formes de mendicité afin de protéger l'ordre public (tranquillité, sécurité et santé publiques) et d'éviter toute nuisance ou tout danger pour des tiers, mais elles doivent également respecter un cadre juridique défini par la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme. Une étude conjointe menée par le Centre de lutte contre la pauvreté et le FIRM a toutefois révélé que 253 règlements locaux (en 2022) n'étaient pas conformes à ce cadre juridique en vigueur.

Dans cette affaire, le Conseil d'État confirme ce qu'il avait déjà décidé auparavant : l'interdiction de mendier en compagnie de mineurs ou par des mineurs va trop loin sur le plan juridique. Étant donné que la mendicité avec des mineurs ne peut en soi être considérée comme une atteinte à l'ordre public, il n'appartient pas aux communes de l'interdire. Dans ce contexte, la nuance est bien sûr importante. Le pouvoir des communes est ici limité, mais cela a aussi un objectif clair : protéger les citoyens contre l'arbitraire administratif. Dans cette affaire, la ville a tenté d'imposer des sanctions pour un fait déjà prévu par le code pénal. La ville n'est pas compétente pour cela. Cela ne signifie pas pour autant que les situations problématiques ne peuvent plus être traitées. L'exploitation des mineurs est donc bel et bien punissable, à condition qu'il y ait réellement exploitation. Le fait qu'une personne mendie en présence de mineurs ne suffit pas en soi pour parler d'un tel délit. En dehors du contexte de l'exploitation, il convient également de veiller suffisamment à l'intérêt supérieur de l'enfant, en accordant une attention particulière aux causes sous-jacentes de la mendicité avec des enfants. Il s'agit de la situation de pauvreté dans laquelle se trouvent les familles concernées. Ces

familles ne méritent donc pas d'être sanctionnées, mais doivent au contraire recevoir l'aide nécessaire.

Références :

- Commère Michiel, Belhaloumi Mounjy, Laurysen Laurens et Fastrez Laurent (2023). 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. Dans: Revue Droits fondamentaux et pauvreté, n° 2, mai 2023.
- Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Institut fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains, La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains, Cahier de jurisprudence n° 3, mai 2023.
- Commère, M., Halflants, I., en Fastrez, L. (2026). Bedelen vanuit een mensenrechtenperspectief. In M. Schrooten, H. Deleu, & P. Debruyne (Red.), *Zichtbaar Onzichtbaar: Bedelen in onze samenleving*. Owl Press.

Mots clés : Mendier – Règlement de mendicité