



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL  
RIGHTS  
COMITE EUROPEEN DES DROITS SOCIAUX**

**DÉCISION SUR LE BIEN-FONDÉ**

**Adoption : 17 mars 2026**

**Notification : 15 avril 2026**

**Publicité : 17 août 2026**

**Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et Mouvement  
international ATD Quart Monde c. Belgique**

Réclamation n° 233/2023

Le Comité européen des droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (« le Comité »), au cours de sa 354<sup>e</sup> session où siégeaient :

Aoife NOLAN, Présidente  
George THEODOSIS, Vice-Président  
Tatiana PUIU, Vice-Présidente  
Kristine DUPATE, Rapporteure générale  
Karin Møhl LARSEN  
Yusuf BALCI  
Mario VINKOVIC  
Miriam KULLMANN  
Carmen SALCEDO BELTRÁN  
Franz MARHOLD  
Alla FEDOROVA  
Grega STRBAN  
Kristina KOLDINSKA  
Carmen-Constantina NENU

Assisté de Henrik KRISTENSEN, Secrétaire exécutif

Après avoir délibéré les 20 janvier 2026 et 17 mars 2026,

Sur la base du rapport présenté par Alla FEDOROVA,

Rend la décision suivante, adoptée à cette dernière date :

## **PROCÉDURE**

1. La réclamation introduite par la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et le Mouvement international ATD Quart Monde (ci-après « ATD Quart Monde ») a été enregistrée le 1<sup>er</sup> décembre 2023.

2. La FIDH et ATD Quart Monde allèguent que la Belgique, par suite de la multiplication des règlements communaux interdisant la mendicité, a manqué à son obligation de fournir une protection sociale, juridique et économique de la vie de famille en violation de l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) de la Charte sociale européenne révisée (« la Charte »). Les organisations réclamantes allèguent en outre que la Belgique n'a pas pris les mesures adéquates pour mettre en œuvre une approche globale et coordonnée de lutte contre la pauvreté persistante et l'exclusion sociale, en violation de l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) de la Charte. Enfin, elles soutiennent que les règlements communaux contribuent à une discrimination systématique à l'égard des Roms et aggravent l'exclusion de cette minorité en violation de l'article E (non-discrimination) lu en combinaison avec les dispositions précitées de la Charte.

3. Le Comité a déclaré la réclamation recevable le 14 mai 2024.

4. Conformément à l'article 7§1, du Protocole de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives (« le Protocole »), le Comité a demandé au Gouvernement de lui soumettre par écrit, avant le 19 juillet 2024, un mémoire sur le bien-fondé de la réclamation. À la demande du Gouvernement, le délai a été prorogé au 19 août 2024.

5. En application de l'article 7§§ 1 et 2 du Protocole et de l'article 32§§ du Règlement du Comité (« le Règlement »), le Comité a invité les États parties au Protocole et les États ayant fait une déclaration au titre de l'article D§ 2 de la Charte, ainsi que les organisations internationales d'employeurs ou de travailleurs visées à l'article 27§2 de la Charte de 1961, à lui transmettre, avant le 19 juillet 2024, les observations qu'ils souhaiteraient formuler sur la réclamation.

6. Le mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé de la réclamation a été enregistré le 19 août 2024.

7. Le 23 août 2024, le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI) a demandé à être autorisé à formuler des observations en tant que tiers et le Comité, conformément à l'article 32A§1 du Règlement, a décidé d'inviter l'ENNHRI à présenter ses observations avant le 31 octobre 2024. Les observations de l'ENNHRI ont été enregistrées le 31 octobre 2024.

8. En application de l'article 32A§2 du Règlement, le Gouvernement, la FIDH et ATD Quart Monde ont été invités à faire part de leurs commentaires éventuels sur les observations de l'ENNHRI avant le 5 février 2025.

9. Conformément à l'article 31§2 du Règlement, la Présidente du Comité a invité la FIDH et ATD Quart Monde à soumettre une réplique au mémoire du Gouvernement sur le bien-fondé avant le 14 novembre 2024. La réplique de la FIDH et ATD Quart Monde a été enregistrée le 31 octobre 2024.

10. Conformément à l'article 31§3 du Règlement, le Gouvernement a été invité à répondre à la réplique de la FIDH et ATD Quart Monde avant le 5 février 2025. À la demande du Gouvernement, le délai a été prorogé jusqu'au 26 février 2025. La réponse du Gouvernement a été enregistrée le 26 février 2025.

11. Conformément à l'article 28bis du Règlement du Comité, Olivier DE SCHUTTER n'a pas pris part à l'examen de cette réclamation.

## **CONCLUSIONS DES PARTIES**

### **A – Les organisations auteurs de la réclamation**

12. La FIDH et ATD Quart Monde allèguent que la Belgique, par suite de la multiplication des règlements communaux interdisant la mendicité, a manqué à son obligation de fournir une protection sociale, juridique et économique de la vie de famille en violation de l'article 16 de la Charte. Les organisations réclamantes allèguent en outre que la Belgique n'a pas pris les mesures adéquates pour mettre en œuvre une approche globale et coordonnée de lutte contre la pauvreté persistante et l'exclusion sociale, en violation de l'article 30 de la Charte. Enfin, elles soutiennent que les règlements communaux contribuent à une discrimination systématique à l'égard des Roms et aggravent l'exclusion de cette minorité en violation de l'article E lu en combinaison avec les dispositions précitées de la Charte.

### **B – Le Gouvernement défendeur**

13. Le Gouvernement demande au Comité de conclure à l'absence de violation des dispositions invoquées de la Charte.

## **OBSERVATIONS DE TIERS-INTERVENANTS**

### **Le réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI)**

14. L'ENNHRI fait valoir que, depuis plus de 30 ans, aucune interdiction de mendier n'existe dans la réglementation fédérale belge. À l'échelon local, cependant, de nombreuses communes ont réintroduit des restrictions à la mendicité. Adoptées par le biais de règlements communaux, elles ciblent toutes sortes de formes de mendicité et de comportements liés à la mendicité : interdictions générales, interdictions aux abords des commerces et des restaurants, interdictions de mendier avec certains objets ou des animaux, entre autres. Ces règlements doivent respecter certaines limites, qui

peuvent faire l'objet d'un contrôle du Conseil d'État. Toutefois, une étude menée en 2023 par le Service de la lutte contre la pauvreté et la précarité et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains a établi que 253 communes (sur 581) ont instauré des interdictions outrepassant ces limites et restreignent indûment les droits humains des personnes qui pratiquent la mendicité. Toujours selon cette étude, 87 communes disposent d'une interdiction générale de la mendicité dans les lieux publics ; 54 l'interdisent dans des zones spécifiques ; 17 l'interdisent pendant des périodes spécifiques ; enfin, 160 communes interdisent les formes agressives ou intrusives de mendicité.

15. L'ENNHRI indique qu'en Belgique, l'infraction de mendicité a été supprimée du Code pénal en 1993. Auparavant, les personnes sans emploi qui se livraient à la mendicité et au vagabondage étaient punies d'une peine privative de liberté. Lorsque la mendicité a été dépénalisée, le gouvernement a souligné le rôle des socles de sécurité sociale pour combattre la pauvreté et l'insécurité découlant du manque de moyens de subsistance. Le principe directeur de la dépénalisation de la mendicité était une éthique de l'intégration : éviter que des personnes sans logis, qui étaient jusqu'alors placées en institution, et les personnes pratiquant la mendicité ne se retrouvent simplement acculées à la rue ; un changement graduel de paradigme a été prôné. Ainsi, la loi contenant un programme d'urgence prévoyait aussi des mesures en vertu desquelles les centres publics d'action sociale (CPAS) opérant à l'échelle communale devaient apporter un soutien à ces personnes.

16. Selon l'ENNHRI, peu après la suppression du délit de mendicité du Code pénal, de nombreuses communes ont commencé à imposer d'importantes restrictions à l'exercice de la mendicité. Des ordonnances de police communale ont été adoptées sur le fondement des « pouvoirs de police » des communes, qui les autorisent à prendre des mesures contribuant à la protection de l'ordre public sur le territoire communal. Pour sanctionner les infractions aux règlements communaux, les communes ont le choix entre deux possibilités : prévoir des sanctions pénales légères, comme une peine d'emprisonnement de un à sept jours, une amende pouvant atteindre 200 € ou l'exécution d'une prestation citoyenne de 20 à 40 heures au profit de la commune ; ou infliger des sanctions administratives communales, consistant principalement en des amendes d'un montant maximal de 500 € (175 € pour les mineurs). L'ENNHRI relève que dans la pratique, les sanctions pénales pour non-respect des règlements sur la mendicité sont rares.

17. L'ENNHRI rappelle que le Conseil d'État reconnaît que la mendicité, en l'absence de meilleures solutions, peut contribuer à l'acquisition de moyens de subsistance. Cela n'implique pas pour autant que toute restriction à la mendicité doive être exclue, mais le Conseil d'État s'oppose néanmoins à une réglementation trop poussée. Les communes ne peuvent interdire la mendicité en tant que telle par un règlement de police, mais elles peuvent 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. Le Conseil d'État a déclaré que les mesures prises pour préserver l'ordre public doivent être proportionnées aux troubles qu'elles entendent prévenir. Ainsi, une interdiction générale et permanente de la mendicité, pour lutter contre la mendicité organisée ou spécifique à certains lieux et à certaines heures, serait disproportionnée. L'interdiction de toute forme de mendicité lors de certains événements dans une ville

est excessive. En revanche, une interdiction de la mendicité entravante peut être proportionnée.

18. L'ENNHRI relève que certains des règlements communaux limitant la mendicité sont adoptés dans le but de protéger le bien-être des enfants. Plus de 60 communes en Belgique interdisent la mendicité par les enfants ou par des adultes accompagnés d'enfants. Cependant, des recherches menées à Bruxelles ont montré que la présence d'enfants aux côtés de personnes qui mendient n'est pas nécessairement un signe d'abus ou de négligence, mais tient plutôt au manque de structures d'accueil appropriées pour les enfants de familles socialement vulnérables ou en situation d'exclusion.

19. L'ENNHRI indique en outre que les règlements communaux limitant la mendicité peuvent également découler d'une préoccupation selon laquelle des victimes de la traite pourraient être contraintes de mendier par des réseaux criminels. En 2016, le Centre fédéral Migration (Myria) a relevé que plusieurs affaires avaient été ouvertes par les parquets sur la base de soupçons de traite des êtres humains. Myria a aussi souligné que l'approche adoptée par les autorités devrait chercher à protéger les victimes potentielles de la traite en privilégiant des mesures d'accompagnement social plutôt que des sanctions. La Cour européenne des droits de l'homme a également exprimé ses doutes à ce sujet et ne pense pas que sanctionner les victimes de l'exploitation puisse contribuer à la lutte contre la traite ou l'exploitation des êtres humains. De même, un rapport conjoint du Rapporteur spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté et du Rapporteur spécial des Nations Unies sur le logement convenable souligne que lorsque la mendicité résulte d'une exploitation et est liée à la traite des personnes, ce sont celles et ceux qui forcent les personnes à mendier dont la responsabilité pénale devrait être engagée, et non les victimes de la traite forcées à mendier. Cependant, les règlements communaux ne prévoient souvent que des mécanismes de sanctions visant les victimes potentielles de la traite.

20. L'ENNHRI soutient qu'interpréter l'article 16 de la Charte comme protégeant la mendicité pour les personnes dont les moyens de subsistance en dépendent serait conforme à l'interprétation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

21. L'ENNHRI affirme en outre que la criminalisation d'activités de subsistance est incompatible à l'article 30 de la Charte, interprété à la lumière des Principes directeurs des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme. Selon ces principes, les restrictions aux activités de subsistance ne sont acceptables que dans des cas exceptionnels et recourir au droit pénal pour faire appliquer ces restrictions est jugé disproportionné. Une récente étude des rapporteurs spéciaux des Nations Unies (voir *supra*, §19) a examiné de manière approfondie les liens entre les restrictions aux activités de subsistance et la protection contre l'exclusion sociale.

22. L'ENNHRI indique qu'il n'existe en Belgique aucune approche coordonnée pour ce qui est des règlements interdisant la mendicité comme activité de subsistance ; chacune des 581 communes belges peut adopter son propre règlement. Qui plus est, les compétences en matière d'aide sociale aux personnes qui se livrent à la mendicité sont réparties entre les communes, les autorités régionales et le gouvernement

fédéral. En conséquence, l'approche retenue pour réglementer la mendicité peut varier considérablement.

23. L'ENNHRI soutient que les interdictions de la mendicité ont un effet disproportionné sur les familles vulnérables qui dépendent de la mendicité pour assurer leur subsistance et vivre dans la dignité, tout particulièrement sur les familles appartenant à des minorités ethniques, notamment les Roms.

24. L'ENNHRI demande au Comité de déterminer dans quelles circonstances la mendicité, lorsqu'elle est exercée pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, peut, à titre exceptionnel, faire l'objet de restrictions en vertu de la Charte ; de clarifier les moyens par lesquels les restrictions peuvent – ou non – être imposées ; de considérer qu'une approche fondée sur les droits humains privilégie la protection sociale plutôt que des restrictions à l'encontre des personnes vivant dans la pauvreté. En particulier, l'ENNHRI invite le Comité à limiter explicitement les restrictions de la mendicité admissibles au regard de la Charte aux formes de mendicité agressives ou intrusives.

25. L'ENNHRI renvoie à son enquête menée dans 24 États membres du Conseil de l'Europe. Il en ressort que 10 pays ont interdit certaines formes de mendicité au niveau national ; dans plusieurs pays, la mendicité est interdite sous toutes ses formes au niveau national, tandis que huit pays peuvent imposer des restrictions au niveau local ; dans cinq pays, aucune interdiction n'est en place.

26. Selon l'ENNHRI, la présente affaire soulève la question de savoir comment les États devraient agir face aux personnes vivant dans la pauvreté. Le respect de la dignité humaine et de l'autonomie personnelle est au cœur d'une approche de la pauvreté fondée sur les droits humains. Ces observations invitent à se pencher sur la nécessité de prendre des mesures sociales appropriées pour protéger les personnes vivant dans la pauvreté et respecter leur autonomie personnelle, plutôt que de les criminaliser.

27. L'ENNHRI donne quelques exemples de bonnes pratiques observées dans différents États. En Bulgarie, l'interdiction générale de la mendicité a été annulée par la Cour constitutionnelle ; le droit polonais encourage les juges à tenir compte de l'ensemble des circonstances entourant la mendicité afin de déterminer si la personne qui mendie a réellement besoin d'aide ; en Türkiye, l'état de besoin peut être invoqué pour éviter les amendes administratives infligées aux personnes qui se livrent à la mendicité ; dans certaines communes de Belgique, les sanctions pour non-respect du règlement sur la mendicité sont limitées à une amende symbolique de un euro ; toujours en Belgique, certains règlements communaux obligent explicitement les policiers à orienter les personnes qui mendient vers l'aide sociale en premier lieu.

## LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE NATIONALES PERTINENTES

### A – Principes constitutionnels

#### 28. Constitution belge

##### Article 23

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.  
[...] »

### B – Droit interne

#### 29. Code pénal du 8 juin 1867 – tel que modifié

##### Chapitre III<sup>ter</sup>. De la traite des êtres humains

« **Article 433 quinquies.** Constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle :  
[...]  
2° à des fins d'exploitation de la mendicité ;  
[...] »

#### 30. Loi organique des centres publics d'action sociale du 8 juillet 1976 – telle que modifiée

##### Article 1

« Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.  
[...] ».

##### Article 57

« [...] »  
2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action sociale se limite à :  
1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le Royaume ;  
2° constater l'état de besoin suite au fait que les parents n'assument pas ou ne sont pas en mesure d'assumer leur devoir d'entretien, à l'égard d'un étranger de moins de 18 ans qui séjourne, avec ses parents, illégalement dans le Royaume.  
[...] »

#### 31. Nouvelle loi communale du 24 juin 1988 – telle que modifiée

##### Article 119bis

« Le conseil communal peut établir des peines et des sanctions administratives communales conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communale.

[...] »

## **Article 135**

« § 1<sup>er</sup>. Les attributions des communes sont notamment : de régir les biens et revenus de la commune ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la commune ; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage de ses habitants.

§ 2. De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles ; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article ;

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants ;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;

4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ;

6° le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;

[7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public.] »

## **32. Loi relative aux sanctions administratives communales du 24 juin 2013 – telle que modifiée**

### **Article 2.**

« § 1<sup>er</sup>. Le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions.

[...] »

### **Article 4**

« § 1<sup>er</sup>. Le conseil communal peut prévoir dans ses règlements ou ordonnances la possibilité d'infliger une ou plusieurs des sanctions suivantes [...] :

1° une amende administrative qui s'élève au maximum à 175 euros ou [500 euros] selon que le contrevenant est mineur ou majeur ; [...]

§ 2. Le conseil communal peut prévoir dans ses règlements ou ordonnances les mesures alternatives suivantes à l'amende administrative visée au § 1<sup>er</sup>, 1° :

1° la prestation citoyenne définie comme étant une prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité ;

2° la médiation locale définie comme une mesure permettant au contrevenant, grâce à l'intervention d'un médiateur, de réparer ou d'indemniser le dommage causé ou d'apaiser le conflit.



§ 3. Les peines établies par le conseil communal ne peuvent excéder les peines de police.  
[...] »

**33. Loi sur la police des chemins de fer du 27 avril 2018 – telle que modifiée**

« **Article 10.** Il est interdit de mendier dans les véhicules ferroviaires et il est interdit de provoquer des nuisances dans les gares par le fait de mendier de manière envahissante ou agressive. »

**34. L'arrêté pris par le conseil communal la Ville de Bruxelles le 28 mars 2022, relatif à la mendicité avec enfants**

**Article 1 – Objet**

« § 1. Il est interdit de mendier avec un mineur de moins de 16 ans sur le territoire de la Ville de Bruxelles.  
[...] »

**Article 2 – Prévention**

« Au premier contact, tout membre du corps de police est tenu d'informer la personne se livrant à la mendicité accompagnée d'un mineur de moins de 16 ans telle que visée à l'article 1<sup>er</sup> :

- de l'interdiction de mendier avec mineur de moins de 16 ans sur le territoire de la Ville de Bruxelles ;
- de l'obligation scolaire des enfants de 5 à 18 ans dont elle a la responsabilité ;
- des missions du Centre Public d'Action Sociale de la Ville de Bruxelles ;
- du droit de bénéficier pour les enfants de 2,5 mois à 3 ans, d'une place dans un milieu d'accueil de la Ville en ayant l'intégralité des frais de l'accueil (PFP et langes) pris en charge par la Ville ;
- du droit de pouvoir inscrire tout enfant de 3 ans à 18 ans dans une école de la Ville et de voir l'intégralité des frais scolaires pris en charge par la Ville (en ce compris le repas de midi dans le fondamental).

[...] »

**Article 4 – Sanctions**

« § 1. Une sanction ne peut être infligée que si l'information prévue à l'article 2 du présent règlement a été préalablement délivrée.

§ 2. Conformément à la procédure définie dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, peut être puni d'une amende administrative de maximum 350 euros quiconque contrevient aux dispositions du présent règlement.

§ 3. Conformément à l'article 4§2 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la médiation locale sera toujours privilégiée en cas de sanction.

§ 4. Les amendes administratives prescrites par le présent règlement peuvent être augmentées en cas de récidive dans les 24 mois de l'imposition d'une amende administrative, sans qu'elles puissent jamais excéder la somme de 350 euros.

[...] »

**B – Jurisprudence nationale**

**a) Conseil d'État**

35. Par son arrêt n° 68.735 du 8 octobre 1997, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du conseil communal de la Ville de Bruxelles portant sur l'interdiction de l'exercice de la mendicité sur le territoire communal. Le Conseil d'État a noté que la mendicité n'est ni interdite, ni sanctionnée par la loi, qu'un règlement de police communal ne peut en entraver l'exercice que par des mesures requises par le maintien de l'ordre public, de la sécurité, de la tranquillité ou de la salubrité publiques, et que ces mesures doivent être proportionnées aux troubles constatés ou probables.

36. Dans l'arrêt n° 217.930 du 14 février 2012, le Conseil d'État a rappelé que la loi n'interdit ni ne punit la mendicité mais n'interdit pas aux communes de restreindre la mendicité. [...] Les mesures prises doivent toutefois présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec ces besoins.

37. Dans l'arrêt n° 229.729 du 6 janvier 2015, le Conseil d'État a noté que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine implique de pouvoir disposer de moyens d'existence, ce à quoi la mendicité peut concourir. Il a également déclaré que la mendicité ne peut pas être considérée en elle-même comme un trouble à l'ordre public, même si elle cause un malaise dans la population.

38. Le 21 novembre 2025, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du conseil communal de la Ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants. Il a constaté qu'il existait déjà une incrimination dans le Code pénal réprimant l'exploitation de la mendicité. Les communes ne pouvaient donc s'octroyer le droit de doublement incriminer ce comportement en y ajoutant des sanctions administratives communales.

#### *b) Autres juridictions nationales*

39. Dans un arrêt du 26 mai 2010, la cour d'appel de Bruxelles a rejeté les poursuites engagées contre une femme rom pour mendicité avec deux enfants en bas âge. La cour d'appel de Bruxelles a relevé que le Code pénal ne sanctionne pas la simple présence d'un enfant.

40. Dans un jugement du 3 juillet 2019, le tribunal correctionnel de Liège a examiné une affaire concernant un mendiant ayant fait l'objet d'une fouille corporelle et privé de liberté pour trouble à l'ordre public, au motif qu'il avait déjà fait l'objet de 18 procès-verbaux pour mendicité. Dans son jugement, le tribunal note que selon le règlement communal de la ville de Liège, « le mendiant ne peut ni solliciter les passants ni tendre une sébile ou un accessoire analogue ». Le tribunal relève également que vivre sans emploi, sans logement ou sans source de revenus n'est pas constitutif d'une infraction pénale. La mendicité n'est pas en soi une infraction pénale lorsqu'elle est librement exercée par un adulte. Même si le fait de tendre la main pour mendier ou de suivre les passants devait troubler l'ordre public, l'arrestation devrait être absolument nécessaire. Le tribunal a également considéré que ce n'est pas tant la mendicité que les autorités doivent combattre, mais la pauvreté.

41. Le 19 mai 2022, l'autorité de tutelle a suspendu l'arrêté relatif à la mendicité avec enfants adopté le 28 mars 2022 par le Conseil communal de la Ville de Bruxelles, en soulignant notamment que « le dispositif du règlement comporte des mesures disproportionnées dans la mesure où la motivation se réfère à l'obligation scolaire qui porte sur les enfants de 5 à 18 ans, alors que le règlement vise les enfants âgés de 0 à 16 ans ; que l'obligation scolaire n'est pas effective les week-ends et les jours de congé alors que le règlement est applicable tous les jours de l'année ». Le 27 juin 2022, le Conseil communal de la Ville de Bruxelles a adopté une décision dans laquelle il répondait aux arguments avancés par l'autorité de tutelle et estimait qu'il y avait lieu de maintenir l'arrêté de mendicité avec enfants.

## **TEXTES INTERNATIONAUX PERTINENTS**

### **A – Conseil de l'Europe**

#### **1. Comité des Ministres**

42. Le rapport du Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM) sur la législation et les politiques relatives à la mendicité, en particulier des enfants, adopté par le Comité des Ministres le 1<sup>er</sup> février 2023, indique qu'en Belgique, les personnes qui n'ont pas eu d'emploi dans le pays ne peuvent pas prétendre à une aide financière publique. De plus, la mendicité dans les lieux publics est un problème de longue date et, bien que le gouvernement fédéral interdise la mendicité forcée, il n'interdit pas la mendicité en tant que telle. Les municipalités tentent de contourner les réglementations fédérales par le biais d'arrêtés locaux visant à restreindre la mendicité, mais le Conseil d'État conserve la compétence judiciaire. Il y a lieu de noter à cet égard les arrêtés établissant des rotations par district ou par quartier. Cela signifie que la mendicité n'est autorisée qu'à certaines heures et, par conséquent, cela permet d'éviter que les personnes qui mendient ne restent toujours au même endroit. L'efficacité de la mesure reste à prouver car cela ne fait que déplacer le problème d'un quartier à l'autre sans s'attaquer au cœur du problème, à savoir la pauvreté et la précarité. Pour briser le cycle de la pauvreté, il est également nécessaire de donner un visage aux familles roms qui mendient. Il est important d'obtenir le soutien des citoyens pour intégrer et autonomiser économiquement les Roms. À cet égard, la municipalité et les associations devraient inviter les habitants des quartiers concernés à participer à des consultations afin de les impliquer dans la réflexion sur les mesures à prendre pour sortir les personnes de la pauvreté.

#### **2. Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »)**

43. La Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 contient la disposition suivante :

##### **Article 8. Droit au respect de la vie privée et familiale**

« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »

### **3. Cour européenne des droits de l'homme (jurisprudence de la Cour)**

44. Dans l'affaire *Lacatus c. Suisse*, requête n° 14065/15, arrêt du 19 janvier 2021, la Cour a estimé que l'interdiction de mendier sur la voie publique s'analysait comme une atteinte au droit au respect de la vie privée. La Cour a considéré que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, l'intéressée avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins élémentaires par la mendicité. La motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'est pas légitime au regard des droits humains. La Cour a estimé que la sanction infligée à la requérante ne constituait pas une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Elle a considéré que la mesure par laquelle la requérante, qui était une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autre choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention.

45. Dans l'affaire *Dian c. Danemark*, requête n° 44002/22, décision du 21 mai 2024, la Cour a déclaré ne pas être convaincue que le requérant ne disposait pas de moyens de subsistance suffisants, ni que la mendicité constituait sa seule possibilité d'assurer sa survie, ni que la mendicité constituait un mode de vie particulier visant à s'élever au-dessus d'une situation inhumaine et précaire, et ainsi, à protéger sa dignité humaine. En outre, au Danemark, la mendicité était autorisée sous certaines conditions, et une personne ne pouvait être condamnée pour mendicité que si celle-ci était pratiquée de manière individuelle et de nature à importuner le public, et si la personne avait été préalablement avertie.

### **4. Assemblée parlementaire**

46. Dans la Recommandation 2003 (2012) – Les migrants Roms en Europe, l'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des Ministres de charger les comités et organes compétents du Conseil de l'Europe d'analyser la législation et les pratiques des États membres qui visaient à criminaliser la mendicité et d'en évaluer les conséquences sur les Roms et les implications au titre de la Convention européenne des droits de l'homme, de la Charte sociale européenne révisée et d'autres normes du Conseil de l'Europe.

### **B – Nations Unies**

47. Selon les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, que le Conseil des droits de l'homme a adoptés au travers de sa résolution 21/11 en septembre 2012, les États devraient abroger ou réformer les lois qui incriminent les activités de subsistance dans les lieux publics, telles que le sommeil, la mendicité, la prise d'aliments ou les activités nécessaires à l'hygiène personnelle ; revoir les procédures de répression qui exigent le paiement d'amendes d'un montant disproportionné par des personnes vivant dans la pauvreté, en particulier les amendes liées à la mendicité, à l'usage de l'espace public et à la fraude à l'aide sociale, et envisager la suppression des peines de prison pour non-paiement d'amendes dans le cas des personnes qui sont dans l'incapacité de payer. Les États doivent interdire aux

autorités publiques, qu'elles soient nationales ou locales, de stigmatiser ou de discriminer les personnes vivant dans la pauvreté et doivent prendre toutes les mesures appropriées pour modifier les schémas socioculturels en vue d'éliminer les préjugés et les stéréotypes.

48. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, dans ses observations finales concernant les cinquième et sixième rapports périodiques combinés de la Belgique du 1<sup>er</sup> février 2019, a exhorté la Belgique à prendre des mesures globales pour s'attaquer efficacement aux causes profondes de la mendicité, et à faire en sorte que les enfants concernés restent scolarisés.

49. L'étude du Rapporteur spécial sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme et du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard – « Rompre le cycle : mettre fin à la criminalisation du sans-abrisme et de la pauvreté », présentée lors de la cinquante-sixième session du Conseil des droits de l'homme (18 juin-12 juillet 2024), indique à propos des lois qui criminalisent le sans-abrisme et la pauvreté qu'il peut s'agir d'interdictions de la mendicité. L'étude souligne que cette criminalisation passe aujourd'hui principalement par l'interdiction de certaines activités dans l'espace public. Les lois qui punissent les activités de subsistance lorsqu'il n'existe pas d'alternatives significatives doivent être abrogées.

## EN DROIT

### REMARQUES LIMINAIRES

50. Les organisations réclamantes allèguent que la situation décrite dans la présente réclamation est contraire aux dispositions suivantes :

- a. l'article 16, étant donné que par suite de la multiplication des règlements communaux interdisant la mendicité, les autorités n'ont pas assuré la protection sociale, juridique et économique de la vie de famille ;
- b. l'article 30, les autorités n'ayant pas pris les mesures adéquates pour mettre en œuvre une approche globale et coordonnée de lutte contre la pauvreté persistante et l'exclusion sociale ;
- c. l'article E, lu en combinaison avec les articles 16 et 30, en raison de la discrimination dont font l'objet les personnes concernées par le biais des règlements municipaux interdisant la mendicité.

51. Le Comité rappelle que l'article 16 de la Charte garantit le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique appropriée. Cette disposition fait notamment obligation aux États d'adopter des mesures qui permettent aux familles d'élever et d'éduquer leurs enfants dans des conditions favorisant l'égalité des chances et l'inclusion sociale. Elle consacre aussi, entre autres, un droit des familles à un logement décent (*Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur la recevabilité du 10 octobre 2005, §9) et à des prestations familiales d'un montant suffisant. Le Comité rappelle également que l'article 16 de la Charte est étroitement lié à l'obligation d'assurer le respect de la vie familiale établie par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (*Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie*

(EUROCEF) c. France, réclamation collective n° 82/2012, décision sur la recevabilité et sur le bien-fondé du 19 mars 2013, §27).

52. Le Comité relève que les organisations réclamantes font valoir, au titre de l'article 16 de la Charte, qu'il n'existe en Belgique aucune disposition légale consacrant le droit de mendier si ce droit est exercé pour faire vivre ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine ; que les sanctions prévues en cas de mendicité interdite par les règlements communaux sont susceptibles de frapper des personnes victimes d'exploitation dans la mendicité ; et que le nombre de règlements communaux différents rend impossible une protection juridique réelle.

53. Le Comité note par ailleurs que l'article 30 de la Charte exige des États parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique et en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de lever les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale (voir Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30). Il impose aussi l'obligation positive d'encourager une participation citoyenne pour surmonter les obstacles résultant de l'absence de représentation des minorités dans la culture, les médias et les différents niveaux de l'administration (voir Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30).

54. Le Comité relève en outre que les arguments avancés par les organisations réclamantes au titre de l'article 16 (voir *supra*, §52) n'apportent aucun élément nouveau sur le fond qui permettrait d'enrichir son analyse au regard de l'article 30 de la Charte et d'aller au-delà de l'examen de cet article.

55. Au vu de l'ensemble des informations dont il dispose, le Comité décide d'examiner la réclamation sous l'angle de l'article 30 pris isolément, et de l'article E lu en combinaison avec l'article 30 de la Charte.

## **I. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE**

56. L'article 30 de la Charte est ainsi libellé :

### **Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Partie I : « Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;
- b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

## A – Argumentation des parties

### 1. Les organisations auteurs de la réclamation

57. La FIDH et ATD Quart Monde affirment que la Belgique n'a mis en place aucune approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture et à l'assistance sociale et médicale des personnes contraintes de recourir à la mendicité et de leur famille, qui se trouvent ainsi ou risquent de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté persistante.

58. Elles soutiennent qu'une approche globale et coordonnée face à la mendicité implique que le droit de mendier soit reconnu par la loi – idéalement dans une disposition constitutionnelle ou dans une disposition légale de portée analogue. Les organisations réclamantes soulignent en outre que toute limitation apportée à ce droit devrait exclusivement répondre à la nécessité de protéger la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui.

59. La FIDH et ATD Quart Monde expliquent que la mendicité a été dépénalisée en Belgique par la loi du 12 janvier 1993, et que cette mesure se fondait sur l'existence du droit à l'aide sociale. La loi du 10 août 2005 a inséré dans le Code pénal les articles 433 *quinquies* à *novies*, qui répriment sévèrement l'exploitation de la mendicité. Parmi les circonstances aggravantes figure le fait que l'infraction soit commise envers un mineur ou une personne en situation de vulnérabilité. Or, en pratique, les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité sanctionnent les personnes contraintes à la mendicité et exploitées, souvent des femmes et des mères. C'est sur le fondement de l'article 135 de la Nouvelle loi communale (loi du 26 mai 1989) que de nombreuses communes ont pris, depuis 1993, des règlements interdisant ou limitant la mendicité. À ce jour, le nombre des règlements en vigueur s'élève à 305. En outre, les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité prévoient des peines sanctionnant les infractions ou des sanctions administratives communales. Ces sanctions sont susceptibles de frapper des personnes vulnérables, comme les femmes et les enfants, contraintes à la mendicité par des tiers. Le nombre de règlements communaux différents rend par ailleurs impossible, surtout pour une population souvent peu instruite, d'en avoir connaissance et, de l'avis des organisations réclamantes, ceux-ci ne sont dès lors pas prévisibles.

60. La FIDH et ATD Quart Monde indiquent qu'un droit de mendier, certes conditionné, a été reconnu par le Conseil d'État, qui admet en outre que des restrictions proportionnées peuvent être apportées à ce droit. Toutefois, ni la Constitution ni aucune loi fédérale ne le consacre, et des centaines de règlements communaux le méconnaissent.

61. Les organisations réclamantes décrivent ensuite une étude sur la mendicité publiée en avril 2023 par le Service de la lutte contre la pauvreté et la précarité avec l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, de laquelle il ressort que 305 communes sur 581 disposent d'un règlement sur la mendicité et que 253 règlements communaux relatifs à la mendicité contiennent au moins une

disposition problématique au regard de l'arrêt *Lacatus c. Suisse*. L'étude recommande que les communes alignent ces règlements sur les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence du Conseil d'État ; que les autorités de contrôle renforcent l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté, agissent contre les interdictions excessives de mendicité et sensibilisent les autorités locales aux circonstances limitées dans lesquelles des restrictions à la mendicité peuvent être imposées ; que les agents de police orientent les personnes qui mendent vers l'aide sociale ; que les autorités adoptent une approche de la mendicité basée sur les droits humains.

62. Aux yeux des organisations réclamantes, l'argument du Gouvernement selon lequel le respect de la dignité humaine ne serait pas un principe général du droit est pour le moins surprenant. La réponse juridique à la question de la mendicité, en Belgique, a évolué de la répression pénale et administrative au souci de garantir le respect de la dignité humaine. Au demeurant, le droit à l'aide sociale en Belgique a pour fondement le respect de la dignité humaine. À ce jour, la Constitution belge proclame que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Les organisations réclamantes rappellent en outre que le droit international s'est saisi de la notion de dignité humaine de longue date. Elles soulignent que le Comité s'est lui aussi référé à maintes reprises à la dignité humaine. Considérant que les principes généraux du droit manifestent l'esprit d'un système juridique, elles s'étonnent que le Gouvernement soutienne que le respect de la dignité humaine soit étranger à l'esprit du droit belge.

63. La FIDH et ATD Quart Monde déclarent ne pas contester la légitimité de la compétence attribuée aux communes de prendre des arrêtés de police générale, ni le fait que le droit de mendier puisse faire l'objet de restrictions proportionnées. Cependant, il y a 581 communes en Belgique, soit 581 possibilités que des règlements communaux restreignent abusivement le droit de mendier. Il est inconcevable que tous les règlements problématiques puissent être attaqués devant le Conseil d'État, surtout par des personnes socialement défavorisées pour qui l'accès au droit et à la justice est notoirement plus difficile que pour les autres. La situation est d'autant plus problématique qu'il suffit souvent de changer de trottoir dans la même rue pour changer de commune et, dès lors, être soumis à des règlements différents. Les personnes qui mendent ne peuvent avoir une connaissance effective de ces règlements et de leurs variations.

64. Les organisations réclamantes affirment ne pas critiquer les restrictions visant une mendicité envahissante ou agressive. En revanche, elles contestent la proportionnalité de lois ou de règlements interdisant de manière générale la mendicité dans les voitures ou les stations de métro, tramway ou autobus, même lorsque cette mendicité est pratiquée pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine.

65. Les organisations réclamantes relèvent l'affirmation du Gouvernement selon laquelle l'ensemble des communes privilégient la médiation locale sur les sanctions pécuniaires, tout en soulignant qu'il n'apporte pas le moindre élément probant. De plus, elles lui reprochent de ne rien dire sur les conseils et les soutiens fournis en la matière aux autorités locales et régionales. Les organisations réclamantes font aussi



une lecture critique des mesures prises par différentes régions pour faire face à la mendicité et plus généralement à la pauvreté.

66. De l'avis de la FIDH et d'ATD Quart Monde, une approche globale et coordonnée exige par ailleurs la suppression des sanctions pénales ou des amendes administratives frappant les personnes qui mendient pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ainsi que la suppression de l'expulsion des mendiants étrangers qui demandent leurs droits à l'aide sociale en espérant ne pas devoir mendier. Sur ce point, elles notent que des règlements communaux réprimant la mendicité peuvent néanmoins prévoir que la police renvoie les mendiants vers le centre public d'action sociale de la commune. Or, dans le cas des étrangers, la mission du centre se limite à l'octroi de l'aide médicale urgente ; si un étranger a moins de 18 ans et séjourne illégalement en Belgique avec ses parents, et que ces derniers ne sont pas en mesure de subvenir à ses besoins, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant. De surcroît, un étranger, même s'il séjourne régulièrement dans le pays et même ressortissant de l'Union européenne, peut être expulsé de Belgique s'il sollicite l'aide sociale auprès d'un CPAS, au motif qu'il serait une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume. Les organisations réclamantes notent qu'entre 2011 et 2016, environ 12 000 citoyens de l'Union européenne se sont vu délivrer un ordre de quitter le territoire belge sous prétexte de « charge déraisonnable ». Dès lors, le droit à l'aide sociale n'existe pas, ni en théorie ni en pratique, pour les étrangers.

## **2. Le Gouvernement défendeur**

67. Le Gouvernement indique que selon les organisations réclamantes, en dépénalisant la mendicité le 12 janvier 1993, la Belgique aurait dû reconnaître le droit de mendier. Il donne un aperçu des principes généraux du droit et affirme que le respect de la dignité humaine n'en est pas un puisque cette notion n'a jamais été reconnue comme un principe commun aux principaux systèmes juridiques du monde ; elle ne peut donc revêtir cette qualification. En droit européen et international, la dignité humaine est décrite comme une valeur, selon l'interprétation du Gouvernement. Il considère par conséquent que c'est à tort que les organisations réclamantes affirment que le respect de la dignité humaine doit être considéré comme un principe général du droit belge et du droit international.

68. Le Gouvernement communique en outre des informations sur les compétences en matière de police administrative, de police générale et de police spéciale. Les communes sont investies d'une compétence de police générale. Selon l'article 135§2, de la nouvelle loi communale, la compétence de la police communale concernant la mendicité ne peut être exercée qu'aux fins du maintien de l'ordre public. Le conseil communal peut adopter des ordonnances de police communale et des règlements de police communale, lesquels peuvent être assortis de peines de police ou de sanctions administratives. Les communes peuvent prévoir des sanctions administratives en cas d'infraction à leurs règlements. Il peut s'agir d'une amende n'excédant pas 500 € (175 € pour les mineurs). Des mesures alternatives sont également possibles, telles que la médiation, et sont privilégiées dès lors qu'il est évident que la personne concernée n'aurait pas les moyens de s'acquitter du paiement. Si certaines formes de mendicité continuent d'être sanctionnées par les règlements de police, la médiation semble être une alternative appropriée. Le médiateur a souvent une bonne

connaissance de la carte sociale de sa commune et peut donc orienter la personne vers les bons services. Le conseil communal ne peut prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour une infraction aux règlements communaux. En vertu de leur pouvoir de police administrative, les communes peuvent donc adopter des règlements limitant la mendicité lorsque cette dernière est agressive ou intrusive, ou constitue un trouble à la salubrité, à la sûreté ou à la tranquillité sur leur territoire. Ce pouvoir n'est nullement arbitraire.

69. Le Gouvernement se réfère à plusieurs arrêts du Conseil d'État dans lesquels il est indiqué qu'un rapport de proportionnalité doit exister entre, d'une part, la limitation apportée par la mesure de police administrative à l'exercice d'une liberté individuelle et, d'autre part, le trouble qu'il est nécessaire d'éviter.

70. Le Gouvernement indique en outre que le Conseil d'État a annulé l'arrêté du 26 juin 1995 du conseil communal de la Ville de Bruxelles portant sur l'interdiction de la mendicité sur le territoire communal, au motif que ce règlement était manifestement disproportionné. À l'inverse, le Conseil d'État a validé le règlement général relatif à la mendicité sur le territoire de la Ville de Namur, adopté par le conseil communal le 26 juin 2014, qui interdisait la mendicité dans certains quartiers, durant certaines festivités et selon certaines modalités. L'interdiction n'était pas générale et permanente mais bien limitée dans le temps et l'espace, et justifiée par des éléments concrets. Plus récemment, un recours a été introduit pour demander la suspension de l'exécution de certains articles de l'arrêté communal de la Ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants. Le Conseil d'État a alors noté que « [l']acte attaqué ne porte pas d'interdiction pure et simple de la mendicité [...], mais interdit uniquement de mendier avec un mineur de moins de 16 ans [...] ».

71. Le Gouvernement souligne que les communes qui interdisent ou limitent la mendicité sur leur territoire doivent le faire dans le respect des normes et principes applicables. Dans l'hypothèse où des règlements communaux ne s'y conformeraient pas, il est possible de les contester devant le Conseil d'État.

72. Selon le Gouvernement, les règlements municipaux relatifs à la mendicité ne sauraient être considérés comme un retour à l'époque antérieure à l'année 1993 ; il s'agit plutôt d'un moyen, pour les communes, de préserver l'ordre public sur leur territoire. Il souligne que la mendicité n'est pas une infraction. Par contre, l'exploitation de la mendicité et la traite des êtres humains à des fins de mendicité constituent bien une infraction. Les victimes de traite à des fins de mendicité sont/doivent être orientées vers des centres d'accueil spécialisés qui vont les prendre en charge et leur apporter un soutien. L'objectif n'est donc pas de sanctionner, mais d'aider les victimes.

73. Le Gouvernement indique que les restrictions à la mendicité dans les véhicules ferroviaires et à la mendicité agressive dans les gares ont une base légale et sont justifiées par la nécessité de préserver l'ordre public et la sécurité publique dans les véhicules ferroviaires et les gares, ainsi que de prendre des mesures propres à assurer la prévention des infractions pénales et la protection des droits et libertés d'autrui. La mendicité dans les véhicules ferroviaires peut occasionner de la gêne car elle ne s'exerce pas depuis un siège. De plus, l'interdiction de la mendicité dans les véhicules ferroviaires permet d'éviter des situations d'infraction à l'obligation de posséder un titre de transport valable. En ce qui concerne les gares, ce sont des lieux où se rassemblent

de nombreuses personnes, et il est primordial d'y assurer l'ordre public à tout moment. L'interdiction de mendier dans les gares n'est pas une interdiction générale, mais une interdiction proportionnée ; on peut en vérifier la proportionnalité au regard de trois conditions cumulatives : le fait de provoquer ou non une nuisance ; le fait de mendier de manière envahissante ou agressive, et le lien de causalité entre ces deux éléments. Les notions de nuisance et de mendicité envahissante ou agressive doivent être appréciées au regard des circonstances du cas concret, en tenant compte du nombre de personnes présentes, de la forme de la nuisance, de l'impact sur les personnes présentes ou sur la sécurité générale.

74. Le Gouvernement indique par ailleurs que le Service public fédéral de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté, Économie sociale et Politique des grandes villes (SPP IS) a les objectifs suivants : défendre le droit à l'intégration sociale ; combattre la pauvreté et l'exclusion sociale dans toutes leurs dimensions ; agir pour la cohésion sociale et le développement durable des grandes villes ; assurer l'intégration, en donnant la priorité à l'aide sociale ; rembourser le revenu d'intégration et l'aide sociale aux CPAS.

75. Le Gouvernement expose ensuite les commentaires de certaines entités fédérées.

#### *Région wallonne*

76. En juin 2023, à la demande du ministre wallon des Pouvoirs locaux, les résultats de l'enquête publiée par le Service de lutte contre la pauvreté et la précarité et par l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains ont été analysés. Il apparaît qu'en Belgique, un peu plus d'une commune sur deux (52,5 %) régit la mendicité. En Wallonie, les règlements de police administrative relatifs à la mendicité sont soumis à la tutelle d'annulation.

77. La Wallonie reconnaît et subventionne des Relais sociaux qui assurent la coordination et la mise en réseau des acteurs publics et privés qui viennent en aide aux personnes en situation d'exclusion. Le sans-abrisme a fait l'objet d'une attention particulière du gouvernement de Wallonie fin 2023 et 10 projets pilotes ont été sélectionnés, pour un budget global de 34 millions d'euros.

#### *Communauté française de Belgique*

78. La Communauté française de Belgique a mis en place plusieurs initiatives pour faciliter l'accès à l'éducation des enfants qui mendent, dont des programmes de soutien scolaire et d'intégration et des dispositifs de scolarisation inclusifs. L'accès à l'éducation est garanti par des dispositions légales et il existe un plan d'action de lutte contre la pauvreté. En outre, l'administration de l'aide à la jeunesse assure la prise en charge des jeunes en danger. À la fin 2015, à la suite de l'afflux massif de migrants en Belgique, dont de nombreux mineurs étrangers non accompagnés, le gouvernement de la Communauté française de Belgique a adopté un plan humanitaire et solidaire concernant les mineurs étrangers non accompagnés. Jusqu'à 130 places d'hébergement sont prévues pour ces enfants, et jusqu'à 43 prises en charge en familles d'accueil sont également possibles. En ce qui concerne la protection des victimes (présumées) de la traite des êtres humains, le projet pédagogique Espéranto

continue à assurer l'accueil de 20 filles ou garçons mineurs (présumés) victimes de la traite et à les accompagner dans leur mise en autonomie.

### *Région de Bruxelles-Capitale*

79. Le 28 mars 2022, le conseil communal de la Ville de Bruxelles a adopté l'arrêté relatif à la mendicité avec enfants. Une plainte contre cet arrêté a été introduite par la Ligue des droits humains. Par arrêté ministériel du 19 mai 2022, cet arrêté a été suspendu au motif qu'il comportait des mesures disproportionnées. L'arrêté vise en effet les enfants âgés de 0 à 16 ans et est applicable tous les jours de l'année alors que l'obligation scolaire porte sur les enfants de 5 à 18 ans et n'est pas effective les week-ends et les jours de congé. Le 27 juin 2022, le conseil communal de la Ville de Bruxelles a adopté une décision justifiant et confirmant l'arrêté du 28 mars 2022.

80. L'arrêté relatif à la mendicité avec enfants est toujours en vigueur dans la Ville de Bruxelles. Dans un arrêt en date du 26 janvier 2023, le Conseil d'État a précisé que la demande en suspension devait être rejetée au motif que les parties requérantes n'avaient pas établi concrètement « les risques et inconvénients d'une gravité suffisante que l'exécution immédiate de la décision contestée pourrait entraîner », si bien qu'il y avait lieu de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

81. La Commission communautaire commune (COCOM) n'a pas de compétence directe en matière de mendicité, mais agit dans les domaines du social et de la santé en finançant et en soutenant plusieurs associations. L'accès à ces aides est inconditionnel et souvent gratuit. La COCOM attribue chaque année le Fonds spécial de l'aide sociale aux 19 CPAS bruxellois. De plus, en 2020, les CPAS bruxellois ont reçu 30 millions d'euros pour la période allant de mars 2020 à décembre 2021, puis 20 millions en 2022, 28 millions en 2023 et 8 millions en 2024 pour financer divers projets du champ social.

### *Région flamande*

82. Le 25 septembre 2020, le gouvernement flamand a approuvé le Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2020-2024. Il a aussi adopté le Plan d'action pour la prévention et la lutte contre le sans-abrisme et le sans-chez-soirisme 2020-2024.

83. Le Gouvernement soutient par conséquent qu'il n'y a pas violation de l'article 30 de la Charte.

## **B – Appréciation du Comité**

84. Le Comité rappelle qu'afin d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'article 30 exige des États parties qu'ils adoptent une approche globale et coordonnée, laquelle doit consister en un cadre analytique (Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30) et en un ensemble de priorités et de mesures correspondantes en vue de prévenir et de lever les obstacles qui entravent l'accès aux droits sociaux, notamment en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale (Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30). Il convient ici de relier et d'intégrer les politiques publiques de manière cohérente, en inscrivant la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans tous les volets de l'action publique et en allant au-delà d'une approche purement sectorielle ou catégorielle. Des mécanismes de coordination efficaces doivent exister à tous les niveaux, y compris au niveau de la fourniture de l'aide et des services aux utilisateurs finaux (Déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux adoptée le 24 mars 2021).

85. Le Comité rappelle en outre que les mesures en question doivent s'attacher à renforcer l'accès aux droits sociaux, leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables (Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30).

86. Le Comité note qu'il convient, en l'espèce, de tenir compte de l'article G de la Charte, lequel offre aux États parties la possibilité de restreindre les droits consacrés par la Charte (Confédération générale grecque du travail (GSEE) c. Grèce, réclamation n° 111/2014, décision sur le bien-fondé du 23 mars 2017, §83). L'article G pose des conditions précises à l'application de telles restrictions : elles doivent être prescrites par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaires, dans une société démocratique, pour atteindre ce but (GSEE c. Grèce, *op. cit.*, §83). Le Comité rappelle en outre que les restrictions admises par l'article G doivent toujours être interprétées de manière étroite.

### *Sur l'existence d'une restriction*

87. En l'espèce, le Comité note que, selon les organisations réclamantes, 305 communes belges sur 581 ont adopté des règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité. Il ressort des informations fournies que différents règlements communaux interdisent ou restreignent la mendicité par des mineurs ou en compagnie de mineurs, la mendicité avec des animaux, la mendicité dans des zones spécifiques ou pendant certaines périodes, le fait de mendier en frappant aux portes, en affichant des infirmités corporelles ou en exhibant certains objets, la mendicité déguisée ou d'autres formes de mendicité.

88. Le Comité considère que les règlements communaux contestés constituent une restriction au droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale au sens de l'article 30 de la Charte.

*Sur le point de savoir si la restriction était prescrite par la loi*

89. En ce qui concerne l'exigence selon laquelle toute restriction doit être prescrite par la loi, le Comité note que la Nouvelle loi communale contient des dispositions relatives au maintien de l'ordre public en général et que cette même loi prévoit aussi des sanctions (voir *supra*, §31). Par ailleurs, la loi relative aux sanctions administratives communales dispose que le conseil communal peut établir des peines administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances (voir *supra*, §32). Les interdictions ou restrictions de la mendicité découlent le plus souvent de règlements communaux. À cet égard, le Comité rappelle que les mesures restrictives doivent satisfaire aux exigences de précision et de prévisibilité (voir Déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux).

90. Le Comité prend note des arguments des organisations réclamantes, qui soulignent notamment qu'il suffit souvent de changer de trottoir dans la même rue pour changer de commune et, dès lors, être soumis à des règlements différents concernant la mendicité. Il estime toutefois qu'en l'espèce, la question de la qualité et de la prévisibilité de la loi est secondaire par rapport à celle de la nécessité des mesures restrictives. Partant, il va examiner si les mesures litigieuses poursuivaient un but légitime et étaient nécessaires dans une société démocratique.

*Sur le point de savoir si la restriction poursuivait un but légitime*

91. Le Gouvernement affirme que les règlements communaux sur la mendicité pris par les communes constituent une mesure nécessaire pour assurer l'ordre public, la prévention des infractions pénales et la protection des droits et libertés d'autrui. La FIDH et ATD Quart Monde n'ont pas contesté cette affirmation. Le Comité relève que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, sont susceptibles de déranger les passants, les résidents et les propriétaires de commerces. En outre, il pourrait être nécessaire de restreindre ou d'interdire la mendicité, au vu des efforts déployés pour lutter contre l'exploitation des personnes, en particulier des enfants. Partant, le Comité admet que la restriction poursuivait un but légitime au sens de l'article G de la Charte, tel que la protection des droits et libertés d'autrui.

*Sur le point de savoir si la restriction était nécessaire dans une société démocratique*

*i) En ce qui concerne les règlements communaux relatifs à la mendicité*

92. Le Comité observe d'abord qu'il ressort des pièces du dossier que les autorités chargées de l'application des règlements communaux sont garantes de l'ordre public dans les communes (voir *supra*, §31). Un des moyens mis en œuvre pour ce faire est l'adoption de règlements limitant la mendicité. Les mesures d'application comprennent la répression des troubles à l'ordre public (rixes, altercations physiques, nuisances sonores) et le maintien de l'ordre dans les lieux où se tiennent d'importants rassemblements, ainsi que d'autres mesures. Les infractions aux règlements communaux peuvent donner lieu à une amende administrative, à une prestation au profit de la collectivité ou à une médiation (voir *supra*, §32). Conformément aux dispositions générales, les règlements communaux portant spécifiquement sur la

mendicité prévoient des amendes administratives ou une médiation (voir *supra*, §34), la confiscation des aumônes reçues ou une arrestation administrative.

93. Le Comité note que les organisations réclamantes ne contestent pas que la mendicité puisse faire l'objet de restrictions, à condition qu'elles soient proportionnées au but poursuivi. Elles ne critiquent pas non plus les restrictions visant une mendicité envahissante ou agressive. Le Comité note en outre que le Gouvernement admet que les restrictions imposées doivent être proportionnées au but poursuivi et soutient qu'il ne s'agit pas là d'une interdiction générale de la mendicité. Le Gouvernement donne des exemples de restrictions limitées dans le temps et dans l'espace, ainsi que de restrictions applicables dans les véhicules ferroviaires et dans les gares. Il justifie ces dernières par la nécessité d'assurer l'ordre public, de prévenir des troubles ou la commission d'infractions pénales, et de protéger les droits et libertés d'autrui. Le Comité relève par ailleurs que le Conseil d'État a considéré à plusieurs reprises que la mendicité n'est ni interdite, ni sanctionnée par la loi, et que toutes les mesures restrictives doivent être proportionnées au but poursuivi (voir *supra*, §§35-37).

94. Dès lors, le Comité va examiner les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité et les sanctions pouvant être infligées aux contrevenants. À cet égard, il estime qu'en l'espèce, la question centrale porte sur les règlements communaux contestés qui interdisent ou restreignent la mendicité et la proportionnalité de ces mesures, plutôt que sur l'existence d'un droit de mendier reconnu par la loi. Le Comité relève que les règlements communaux instaurant des restrictions de la mendicité diffèrent par leur portée. Il note que, d'après l'étude du Service de la lutte contre la pauvreté et la précarité et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, de nombreuses restrictions ou interdictions de la mendicité sont motivées par des arguments économiques. La mendicité est souvent interdite dans des lieux spécifiques, comme des destinations touristiques ou des centres commerciaux, ou à proximité de lieux où l'on utilise ou reçoit de l'argent liquide, tels que les bornes de paiement dans les parkings, les distributeurs automatiques ou les banques. Ces interdictions couvrant une zone spécifique peuvent être limitées dans le temps. En outre, il y a souvent des interdictions de mendier à l'entrée ou sur les parkings des magasins et d'autres établissements accessibles au public, ou aux abords des parcs d'attractions, des parcs, des terrains de jeu, des écoles, des centres de jeunesse et des infrastructures sportives. D'autres mesures peuvent aussi prévoir une interdiction de mendier entre les tables de la terrasse d'un établissement d'hôtellerie-restauration. La mendicité peut être interdite dans des lieux accueillant des festivals et des événements et manifestations, comme les stades de football ou les halls d'exposition. Parfois, les règlements vont à limiter le nombre de mendiants qui peuvent mendier en même temps à un endroit donné, par exemple quatre mendiants maximum sur une même place ou dans une même rue. Le Comité rappelle que de tels arguments économiques ne sauraient justifier des restrictions à la jouissance des droits humains (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) et Fédération internationale pour les droits humains c. France, réclamation n° 224/2023, décision sur le bien-fondé du 15 octobre 2025, §71).

95. Le Comité relève en outre dans l'étude précitée d'autres exemples d'interdictions ou de restrictions de la mendicité comme des interdictions de mendier dans un rayon de 100 mètres autour des cimetières, des gares ferroviaires, des stations de métro, des arrêts de tram. Il peut aussi être interdit de mendier sur les

ponts, dans les passages souterrains, dans les zones portuaires, sur certaines voies étroites, ou sur toute la longueur des façades des bâtiments accessibles au public. D'autres mesures prévoient l'interdiction de la mendicité en cas de fortes pluies ou lorsque la visibilité est réduite. Il peut être interdit de mendier en montrant des infirmités, blessures ou mutilations corporelles, ou en tendant une sébile ou de manière déguisée en offrant un service (comme laver les vitres d'une voiture ou vendre des journaux ou des denrées). Le Comité relève aussi qu'il peut être interdit de mendier en sonnant ou en frappant aux portes. Il considère que la plupart de ces restrictions mentionnées ci-dessus sont liées au fait que certaines personnes se sentent mal à l'aise en présence de personnes qui mendient. De telles perceptions sont révélatrices des préjugés de l'opinion publique à l'égard des personnes qui pratiquent la mendicité plutôt que d'une réelle menace à l'ordre public (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) et Fédération internationale pour les droits humains c. France, *op. cit.*, §73) ou aux droits et libertés d'autrui. À cet égard, le Comité se réfère aux Principes directeurs des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, selon lesquels les États doivent interdire aux administrations publiques, qu'elles soient nationales ou locales, de stigmatiser les personnes vivant dans la pauvreté ou d'exercer une discrimination à leur encontre et prendre toutes les mesures appropriées pour modifier les schémas socioculturels en vue d'éliminer les préjugés et les stéréotypes (voir *supra*, §47).

96. Le Comité relève en outre dans l'étude du Service de la lutte contre la pauvreté et la précarité et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains que plusieurs communes interdisent de mendier en compagnie de mineurs. Certaines interdictions couvrent la mendicité par les enfants eux-mêmes. Dans d'autres cas, il est précisé qu'il doit y avoir « abus » ou « utilisation » des mineurs pour susciter la charité ou la pitié des passants. Selon l'étude, 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.

97. Le Comité note que les organisations réclamantes n'invoquent pas les articles 7§10 et 17 de la Charte. Il rappelle toutefois que les obligations issues de ces dispositions sont très pertinentes au regard de la présente analyse. À ce sujet, le Comité rappelle qu'en vertu de l'article 7§10 de la Charte, les États doivent protéger les enfants contre toutes les formes d'exploitation. Ils doivent en particulier interdire que les enfants puissent être soumis à des formes d'exploitation telles que l'exploitation sexuelle, l'exploitation domestique ou l'exploitation de la main-d'œuvre, y compris la traite à des fins d'exploitation par le travail, la mendicité ou le prélèvement d'organes (Conclusions 2019, Estonie). Les États doivent également prendre des mesures de prévention et venir en aide aux enfants des rues (Commission internationale de juristes (CIJ) et Conseil européen sur les réfugiés et exilés (ECRE) c. Grèce, réclamation n° 173/2018, décision sur le bien-fondé du 26 janvier 2021, §§184-185). Le Comité rappelle aussi que l'article 17 impose aux États une obligation positive d'adopter des mesures propres à assurer aux enfants l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales (Défense des Enfants International (DEI), Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA), Magistrats européens pour la démocratie et les libertés



(MEDEL), Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) et Mouvement international ATD Quart Monde c. Espagne, réclamation n° 206/2022, décision sur le bien-fondé du 11 septembre 2024, §166). Les États parties qui ont accepté cette disposition doivent prendre toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin (*ibid.*). Le Comité met en exergue le lien très étroit entre les droits consacrés par l'article 30 de la Charte et l'article 17 (Conclusions 2019, Andorre), et souligne l'importance toute particulière que revêtent les normes développées au titre des articles 7§10 et 17 de la Charte dans les circonstances de l'espèce.

98. Eu égard à tout ce qui précède, le Comité estime que s'il est vrai que la mendicité avec ou par des mineurs est une pratique qui soulève des préoccupations du point de vue de leur exploitation (Conclusions 2019, Grèce), les règlements communaux cités en exemple ont une portée très limitée. Il observe que ces règlements cherchent à sanctionner la mendicité avec ou par des mineurs plutôt qu'à s'attaquer aux facteurs socio-économiques sous-jacents qui contribuent à ces situations. Il relève l'absence d'approche globale fondée sur les droits de l'enfant visant à identifier les causes profondes de la mendicité des enfants, comme la pauvreté et l'exclusion sociale, et à y remédier. Les mesures législatives et politiques devraient être orientées vers la prévention, l'accompagnement et la recherche de solutions durables pour les mineurs concernés, en assurant que leurs droits soient garantis conformément à la Charte.

99. En ce qui concerne les interdictions ou restrictions visant les formes agressives ou intrusives de mendicité, le Comité note qu'elles pourraient être considérées comme proportionnées, pour autant qu'il existe des critères clairs et appropriés à l'aune desquels apprécier ce qui constitue une mendicité agressive ou intrusive. À cet égard, le Comité note que certains règlements communaux s'accompagnent d'une liste non exhaustive des formes de mendicité agressive ou intrusive, d'où un manque de clarté quant aux comportements susceptibles d'être considérés comme tels. Le Comité observe aussi que les règlements définissent en termes vagues la notion de mendicité agressive ou intrusive, laissant ainsi une grande latitude aux agents des forces de l'ordre dans l'interprétation des normes lorsqu'ils interviennent auprès de personnes qui mendient. Cette ambiguïté donne lieu à d'importantes divergences dans l'application de la loi, les mesures étant décidées par les agents sur la base de leur appréciation de chaque situation, plutôt qu'en fonction de critères clairs et cohérents.

100. Par ailleurs, le Comité rappelle la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine implique de pouvoir disposer de moyens d'existence, ce à quoi la mendicité peut concourir à défaut de meilleure solution concrète et effective » (voir *supra*, §37). À ce propos, le Comité note que selon les données collectées par Bruss'Help, l'organe régional de coordination de l'aide aux personnes sans-abri, la nuit du dénombrement effectué en novembre 2024, 9 777 personnes sans-abri ont été recensées à Bruxelles. Ce chiffre représente une hausse de 25 % par rapport au dénombrement de 2022. Selon les informations de l'association Infirmiers de Rue, en 2024 le phénomène du sans-abrisme concernait 19 387 personnes en Région wallonne, et 20 363 en Flandre. Près de 25 % des personnes sans-abri sont des enfants. Le Comité observe que les interdictions ou les restrictions de la mendicité visent en principe à soustraire les personnes qui mendient

à la vue des autres, les privant ainsi de l'un des derniers moyens qui pourrait les aider à assurer leur subsistance et mener une existence conforme à la dignité humaine.

101. S'agissant des sanctions qui peuvent être infligées pour mendicité, le Comité note que des amendes oscillant entre 175 et 500 €, tout comme l'arrestation administrative et la confiscation des aumônes reçues, sont des mesures problématiques et peu efficaces. Le Comité relève dans l'étude du Service de la lutte contre la pauvreté et la précarité et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains que dans certaines communes, les revenus de certaines formes de mendicité peuvent être saisis, mais que les modalités d'application de la mesure varient selon les cas. Ainsi, dans certaines communes, cette possibilité de confiscation s'applique à toute violation de l'interdiction de mendier tandis qu'ailleurs, le règlement exige que les violations soient répétées. Dans d'autres communes, les personnes qui mendient sont passibles d'une arrestation administrative et d'un contrôle d'identité. Le Comité observe que l'imposition de mesures répressives à l'encontre de personnes déjà très vulnérables, pour qui la mendicité constitue une activité de survie et leur seul moyen de subsistance, ne peut qu'aggraver encore leur précarité.

102. Le Comité prend note d'exemples cités dans l'étude susmentionnée d'où il ressort que certaines communes fixent des amendes maximales moins élevées afin de tenir compte de la capacité financière du contrevenant. L'amende maximale peut ainsi être fixée à un euro. Toutefois, de l'avis du Comité, le plus important ici n'est pas tant le montant de l'amende que le fait que les membres les plus vulnérables de la société soient sanctionnés et, en définitive, privés de leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

103. Le Comité estime que certaines formes de mendicité peuvent faire l'objet de restrictions, par exemple en cas de traite des êtres humains ou lorsque l'exercice de la mendicité n'est pas un moyen de subsistance mais une activité professionnelle. Il note que la traite des êtres humains à des fins d'exploitation de la mendicité est une infraction prévue par le Code pénal (voir *supra*, §29). Le Comité relève cependant dans l'étude du Service de la lutte contre la pauvreté et la précarité et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains que la simple mendicité au profit d'autrui, non organisée, peut aussi être prohibée. Il relève aussi que la portée exacte de l'interdiction de la mendicité au profit d'autrui n'est pas claire. À cet égard, le Comité considère qu'il est important de veiller à ce que les personnes qui mendient et se trouvent déjà dans une situation précaire ne soient pas à nouveau sanctionnées pour des actes commis en tant que victimes de traite ; plutôt que de les punir, il faut leur fournir l'aide dont elles ont besoin.

104. Le Comité note en outre que les autorités ont pris des mesures visant à réduire la pauvreté et l'exclusion sociale (voir *supra*, §§74-82), y compris en fournissant des ressources financières. Il s'agit là d'une condition essentielle pour la mise en œuvre des mesures prises dans le cadre de l'approche globale et coordonnée prévue par l'article 30 (Déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux). Cependant, la mobilisation de moyens financiers ne représente qu'une partie des mesures à prendre au titre de l'article 30. Les mesures en question doivent s'attacher à renforcer l'accès aux droits sociaux, leur contrôle et le respect de leur application, à améliorer les procédures entourant les prestations et services ainsi que leur gestion, à fournir une meilleure information sur les droits sociaux et les prestations et services y afférents, à

supprimer les barrières psychologiques et socioculturelles qui entravent l'accès aux droits et, au besoin, à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables (Conclusions 2003, France). À cet égard, le Comité note que dans certaines communes, les personnes qui mendient sont orientées vers le centre public d'action sociale (CPAS), mais que cette pratique n'est pas systématique dans toutes les communes.

105. Le Comité relève en outre l'existence d'un consensus international croissant selon lequel la criminalisation des activités de subsistance dans l'espace public porte atteinte aux droits humains (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) et Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) c. France, *op. cit.*, §82).

106. Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, le Comité estime que les interdictions et les restrictions visant la mendicité prévues par les règlements communaux ne font qu'aggraver la situation déjà précaire des personnes qui mendient et vivent dans la pauvreté et les stigmatisent davantage. De surcroît, le manque de clarté qui entache les règlements ouvre la voie à des divergences d'interprétation et à des abus de la part des agents responsables de leur application. Le Comité considère que les restrictions en cause n'étaient pas nécessaires dans une société démocratique au sens de l'article G de la Charte.

107. Partant, le Comité conclut qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte pour ce qui concerne les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité.

*ii) En ce qui concerne l'existence d'une voie de recours effective*

108. Le Comité rappelle que l'accès à la justice est une composante de l'article 30, en vertu de laquelle toute personne alléguant une violation du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale doit disposer d'une voie de recours effective, en droit comme en pratique (Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) et Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) c. France, *op. cit.*, §86). En l'espèce, les personnes qui mendient peuvent contester les amendes ou autres sanctions infligées pour mendicité. Cela étant, les règlements communaux ayant donné lieu aux sanctions incriminées sont toujours en vigueur. Au demeurant, nonobstant l'affirmation du gouvernement selon laquelle les règlements communaux sur la mendicité peuvent faire l'objet d'un contrôle de proportionnalité devant le Conseil d'État, dans la mesure où il y a 581 communes en Belgique et que 305 d'entre elles encadrent la mendicité d'une façon ou d'une autre, il est impossible de contester l'ensemble de ces dispositions devant le Conseil d'État.

109. Le Comité note que, étant donné que les personnes qui mendient en Belgique ont généralement un faible niveau d'instruction et vivent dans la pauvreté ou l'exclusion sociale, leur capacité à contester devant le Conseil d'État les règlements communaux relatifs à la mendicité devient quasi inexistante. Leur degré d'exclusion et le statut socio-économique placent les personnes qui se livrent à la mendicité dans une situation dans laquelle elles pourraient ne pas avoir les moyens de présenter de tels recours. Bien que le Comité ne dispose pas d'informations sur le nombre exact de règlements communaux soumis à l'examen du Conseil d'État, d'après les informations

disponibles, il n'a connaissance que de quatre cas où le Conseil d'État s'est prononcé sur des règlements communaux relatifs à la mendicité.

110. Par conséquent, le Comité considère que les personnes qui mendient et sont affectées par les règlements communaux sur la mendicité n'ont pas accès à des voies de recours effectives. Partant, il conclut à une violation de l'article 30 de la Charte en raison de l'absence de recours effectif pour contester les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité.

## **II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE E LU EN COMBINAISON AVEC L'ARTICLE 30 DE LA CHARTE**

111. L'article 30 et l'article E de la Charte sont ainsi libellés :

### **Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale**

Partie I : « Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. »

Partie II : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

- a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;
- b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

### **Article E – Non-discrimination**

« La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation. »

## **A – Argumentation des parties**

### **1. Les organisations auteurs de la réclamation**

112. La FIDH et ATD Quart Monde affirment qu'il existe à tout le moins des discriminations indirectes fondées sur la race ou l'origine sociale, parce que, dans un certain nombre de cas, les règlements communaux interdisant la mendicité ou limitant le droit de mendier visent spécifiquement la communauté rom. Les organisations réclamantes font référence à l'arrêté communal de la Ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants, lequel est justifié, entre autres, par le fait « que 83 familles soit 271 mendiants [...] (roms) ont été recensés par les services de police comme mendiants professionnels [...] ».

## **2. Le Gouvernement défendeur**

113. Le Gouvernement souligne que le SPP IS travaille à la coordination et au suivi des actions du quatrième plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités (approuvé le 15 juillet 2022) et de la deuxième stratégie nationale pour l'intégration des Roms. Il agit en concertation avec ses principaux partenaires, à savoir les CPAS et les associations représentant les personnes en situation de pauvreté. En ce qui concerne l'intégration des Roms, le SPP IS, en plus de coordonner la Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, travaille à une meilleure représentation de la société civile via la plateforme nationale belge pour l'intégration des Roms.

114. Le Gouvernement indique en outre que la Région wallonne soutient le projet « Intég'Rom » visant à promouvoir la participation et l'insertion professionnelle des populations roms. Le décret anti-discrimination wallon du 6 novembre 2008 prévoit l'interdiction de la discrimination. Enfin, la COCOM participe au National Roma Contact Point, qui évalue les stratégies nationales pour les Roms.

### **B – Appréciation du Comité**

115. Le Comité rappelle que l'article E interdit la discrimination et pose par conséquent l'obligation d'assurer qu'en l'absence de motifs objectifs et raisonnables, toute personne ou groupe de personnes présentant des caractéristiques particulières puisse dans les faits jouir des droits inscrits dans la Charte. En outre, l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs (voir, entre autres, *Autisme-Europe c. France*, réclamation n° 13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §52 et *CEDR c. Bulgarie*, réclamation n° 31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §41). La liste des motifs de discrimination interdits énumérés à l'article E de la Charte n'est pas exhaustive et couvre la pauvreté (Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30) et le statut socio-économique (*Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) c. Irlande*, réclamation n° 110/2014, décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017, §124 et *Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) c. Belgique*, réclamation n° 203/2021, décision sur le bien-fondé du 17 octobre 2024, §150).

116. En l'espèce, le Comité note que la FIDH et ATD Quart Monde font valoir que dans un certain nombre de cas, les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité visent spécifiquement la communauté rom. Les organisations requérantes donnent l'exemple d'un règlement faisant référence aux Roms, lesquels constitueraient une proportion significative des personnes qui mendient.

117. À cet égard, le Comité note que les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité se réfèrent à la Nouvelle loi communale, qui impose aux communes de prendre les mesures nécessaires afin de combattre toute forme de dérangement public, y compris les atteintes à l'ordre public. Les règlements communaux ciblent des personnes qui exercent la mendicité pour tenter de vivre conformément à la dignité humaine ; il s'agit donc de comportements liés à la pauvreté. Or, d'une manière générale, beaucoup de ces personnes sont issues des

communautés roms. Le Comité se réfère à plusieurs documents internationaux traitant de la mendicité et à des recommandations pour s'attaquer aux causes profondes de la mendicité (voir *supra*, §§42 et 48).

118. Le Comité relève en outre que les règlements communaux relatifs à la mendicité affectent de manière disproportionnée des personnes sans emploi, sans logement ou sans source de revenus et d'origine rom. Il estime qu'une telle réglementation peut être considérée comme discriminatoire en raison de son impact sur les groupes défavorisés. Le fait de sanctionner des personnes qui mendient ne saurait être vu comme une solution au problème dès lors que les personnes qui mendient n'ont souvent pas d'autre choix et persisteront à le faire en dépit des sanctions administratives. Au contraire, les amendes s'accumuleraient et pèseraient de plus en plus sur les personnes qui mendient, accentuant encore d'avantage leur marginalisation.

119. Compte tenu de ce qui précède, le Comité estime que les règlements communaux sur la mendicité ont un effet disproportionné sur des personnes déjà défavorisées, notamment celles issues des communautés roms. Partant, il dit qu'il y a violation de l'article E lu conjointement avec l'article 30 de la Charte en raison d'une discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique et le statut socio-économique.

## CONCLUSION

Par ces motifs, le Comité conclut :

- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 30 de la Charte pour ce qui concerne les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité ;
- à l'unanimité, qu'il y a violation de l'article 30 pour ce qui concerne l'existence d'une voie de recours effective ;
- par 10 voix contre 4, qu'il y a violation de l'article E lu en combinaison avec l'article 30 de la Charte pour ce qui concerne l'existence d'une discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique et le statut socio-économique.