

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



15 décembre 2023

Pièce n° 1

**Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et Mouvement
international ATD Quart Monde c. Belgique
Réclamation n° 233/2023**

RÉCLAMATION

Enregistrée au Secrétariat le 1 décembre 2023

Réclamation collective

relative à la situation des personnes contraintes de recourir à la mendicité pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine

Service des Droits sociaux

Direction générale des droits de l'homme
et de l'État de droit
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex

La FÉDÉRATION INTERNATIONALE POUR LES DROITS HUMAINS, 17 Passage de la Main d'or à F-75011 Paris, France,

représentée par Madame Alice MOGWE, présidente, revêtue du pouvoir de représenter l'association dans tous les actes de la vie civile et pouvant ester en justice (article 13, alinéa 1^{er}, des statuts – annexe 1)

et

le MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD QUART MONDE, 12 rue Pasteur, à F-95480 Pierrelaye, France,

représenté par Monsieur Bruno DABOUT, délégué général, revêtu du pouvoir de représenter l'association dans tous les actes et toutes les actions juridiques (article 13, alinéa 1^{er}, des statuts – annexe 2, et article 6 du Règlement intérieur, « Fonctionnement du bureau » - annexe 3),

ayant tous deux pour conseil Me Jacques FIERENS, avocat au barreau de Bruxelles, Drève de la Brise, 29 à B-1170 Bruxelles (+32 475 85 39 08 – jacques.fierens@unamur.be),

ont l'honneur, par la présente, d'introduire une réclamation collective **contre la Belgique**, fondée sur les articles 16, 30 et E de la Charte sociale révisée (ci-après, « la Charte »).

Plan de la réclamation

PARTIE I. LES PARTIES À LA CAUSE

A. Les organisations auteures de la réclamation

- 1) La Fédération internationale pour les droits humains
- 2) Le Mouvement international ATD Quart Monde

B. L'État défendeur

PARTIE II. OBJET DE LA RÉCLAMATION

A. Les droits fondamentaux visés

- 1) L'article 16
- 2) L'article 30
- 3) Les articles 16 et 30 lus en combinaison avec l'article E

B. Les demandes

- 1) Au regard de l'article 16 de la Charte
- 2) Au regard de l'article 30 de la Charte
- 3) Au regard des articles 16 et 30 combinés avec l'article E

PARTIE III. DÉVELOPPEMENTS DES GRIEFS

A. Le contexte législatif, réglementaire et jurisprudentiel belge relatif à la mendicité

- 1) La Constitution, les lois et les décrets
 - a) La dépenalisation théorique et inachevée de la mendicité en Belgique
 - b) La dignité humaine des personnes contraintes de mendier
 - c) La répression justifiée de l'exploitation de la mendicité
 - d) Les pouvoirs attribuées aux communes et les sanctions administratives comme sources de répression de la mendicité et de la violation de la dignité humaine
 - e) Le droit au respect de la dignité humaine ineffectif pour les étrangers
- 2) La jurisprudence administrative et judiciaire

B. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

C. Le rapport du Service de lutte contre la pauvreté et de l'Institut fédéral des droits humains

D. La discrimination à l'égard des Roms

PARTIE IV. CONCLUSIONS

ANNEXES

PARTIE I. LES PARTIES À LA CAUSE

A. Les organisations auteures de la réclamation

1) La Fédération internationale pour les droits humains

1. La Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) est une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, telle que visée aux articles 1^{er}, *littera* b) et 3 du Protocole à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations internationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations collectives devant le Comité européen des droits sociaux (n° 33).

2. Les statuts de la FIDH constituent celles-ci en une organisation de défense et de promotion de tous les droits humains, civils, culturels, économiques, sociaux et politiques, au niveau international. La FIDH a dès lors pour vocation de mener des actions, dont des actions contentieuses devant des instances de contrôle du respect des droits humains au niveau régional et international pour faire constater des violations des droits fondamentaux (voir annexe 1).

3. Le Comité européen des droits sociaux (ci-après « le Comité ») a constaté la compétence particulière de la FIDH pour la protection des droits contenus dans la Charte sociale révisée (*FIDH c. Grèce*, réclamation n° 7/2000, décision sur la recevabilité du 28 juin 2000, S8 ; *FIDH c. France*, réclamation n° 14/2003, décision sur la recevabilité du 16 mai 2003, 55 ; *FIDH c. Belgique*, réclamation n° 62/2010, décision sur la recevabilité du 1^{er} décembre 2010, cc-62-2010 ; *FIDH c. Belgique*, réclamation n° 75/2011, décision sur la recevabilité du 22 mars 2011, cc-75-2011 ; *FIDH c. Grèce*, réclamation n° 72/2011, décision sur la recevabilité du 7 décembre 2011, cc-72-2011 ; *FIDH c. Irlande*, réclamation n° 110/2014, décision sur la recevabilité du 17 mars 2015, cc-110-2014 ; *FEANTSA et FIDH c. France*, Réclamation n° 224/2023, décision sur la recevabilité du 17 octobre 2023, cc-224-2023.

2) Le Mouvement international ATD Quart Monde

1. Le Mouvement international ATD Quart Monde est également une organisation internationale non gouvernementale dotée du statut participatif auprès du Conseil de l'Europe, telle que visée aux articles 1^{er}, *littera* b) et 3 du Protocole à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives. Elle figure sur la liste, établie par le Comité gouvernemental, des organisations internationales non gouvernementales habilitées à déposer des réclamations (n° 39).

2. L'article 1^{er} des statuts du Mouvement international ATD Quart Monde indique que celui-ci rassemble des personnes, familles et groupes de population qui refusent la fatalité de la misère dans laquelle ils sont condamnés à vivre, et aussi, engagés à leur côté, des hommes et des femmes, de toutes origines et de tous pays, qui partagent le même refus. Ensemble, ils se sont donné le nom de Quart Monde. Le Mouvement international ATD Quart Monde agit pour l'avènement d'une société où l'égalité de chaque être humain est reconnue et où l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale ont disparu (voir annexe 2).

3. Le Comité a déjà constaté la compétence particulière du Mouvement international ATD Quart Monde pour la protection des droits contenus dans la Charte sociale et invoqués dans la

présente réclamation (*Mouvement international ATD Quart Monde c. France*, réclamation n° 33/2006, décision sur la recevabilité, 12 juin 2006, cc-33-2006). *Défense des Enfants International (DEI)*, *Fédération européenne des organisations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)*, *Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL)*, *Confederación Sindical de Comisiones Obreras et Mouvement international ATD Quart Monde c. Espagne*, réclamation n° 206/2022, décision sur la recevabilité et sur des mesures immédiates, 19 octobre 2022, cc-206-2022).

B. L'État défendeur

4. La présente réclamation est dirigée contre l'État belge en tant qu'entité fédérale.

5. La loi du 15 mars 2002 « portant assentiment à la Charte sociale européenne révisée et à l'Annexe, faites à Strasbourg le 3 mai 1996 » a été publiée au *Moniteur belge* du 10 mai 2004, page 37.404. La Belgique a accepté 87 des 98 paragraphes que compte la Charte, dont les articles 16 et 30 invoqués dans la présente réclamation, et est liée par l'article E.

Non seulement l'Etat fédéral est internationalement responsable des engagements pris par la ratification de la Charte, mais c'est également de lui qu'émane la législation réprimant ou encadrant la mendicité en Belgique, même si c'est dans l'exercice de l'autonomie communale que sont pris d'innombrables règlements en la matière.

Comme le rappelait le Comité dans l'affaire *European Roma Rights Center c. Grèce* notamment, « *même lorsque le droit interne confère à des instances locales ou régionales (...) la responsabilité d'exercer une fonction donnée, les Etats parties à la Charte demeurent tenus, en vertu de leurs obligations internationales, de veiller à ce que ces responsabilités soient correctement assumées. La responsabilité de la mise en œuvre d'une politique officielle incombe (...) en dernier ressort, à l'Etat (...).* » (8 décembre 2004, (fond), récl. 15/2003, § 29).

PARTIE II. OBJET DE LA RÉCLAMATION

A. Les droits fondamentaux visés

1) L'article 16

6. L'article 16 de la Charte porte :

Partie I : La famille, en tant que cellule fondamentale de la société, a droit à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement.

Partie II : Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique

En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen de prestations sociales et familiales, de dispositions fiscales,

d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles, d'aides aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées.

2) L'article 30

7. L'article 30 de la Charte porte :

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

*Partie II : **Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale***

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.

3) Les articles 16 et 30 lus en combinaison avec l'article E

8. Sous un aspect particulier, les réclamantes invoquent aussi les articles 16 et 30 de la Charte, lus en combinaison avec l'article E, ainsi libellé :

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.

Le Préambule de la Charte énonce par ailleurs :

Considérant que la jouissance des droits sociaux doit être assurée sans discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale.

B. Les demandes

1) Au regard de l'article 16 de la Charte

9. L'article 16 de la Charte impose aux Etats parties d'établir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille. Au regard de ces dispositions, les organisations réclamantes demandent au Comité de déclarer que la Belgique viole cette disposition aux motifs

- qu'aucune disposition constitutionnelle ou légale ne consacre le droit de mendier si ce droit est exercé pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine, alors que ce

droit a été reconnu tant par la Cour européenne des droits de l'homme que par la jurisprudence du Conseil d'Etat belge,

- et au motif qu'aucune loi fédérale ne définit les critères admissibles d'une éventuelle limitation du droit de mendier, étant exclusivement 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.

10. Par ailleurs, l'article 16 de la Charte est violé parce que les sanctions prévues en cas de mendicité interdite par les règlements communaux sont susceptibles de frapper des personnes victimes de l'exploitation dans la mendicité qui devraient au contraire à ce titre être protégées.

11. Le nombre de règlements communaux différents rend au surplus impossible une protection juridique réelle.

12. Une protection adéquate de la famille exige par ailleurs la suppression de l'expulsion des mendiants étrangers qui demandent leurs droits à l'aide sociale en espérant ne pas devoir mendier.

2) Au regard de l'article 30 de la Charte

13. Au regard de l'article 30 de la Charte, les organisations réclamantes demandent au Comité de constater que la Belgique n'a mis en place aucune 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 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 persistantes.

14. La multiplication des règlements communaux interdisant la mendicité ou limitant le droit de mendier, souvent en violation des droits fondamentaux tels que consacrés par la Charte et par d'autres traités internationaux ratifiés par la Belgique, démontre l'absence totale de politique globale et coordonnée au niveau national, régional ou communautaire.

15. Aux yeux des organisations réclamantes, une approche globale et coordonnée de promotion des personnes contraintes de recourir à la mendicité implique

- que le droit de mendier, si ce droit est exercé pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, soit inscrit dans une disposition constitutionnelle ou légale applicable dans tout le Royaume
- et que les limites des ingérences admissibles dans ce droit soient inscrites dans une loi applicable dans tout le Royaume, étant exclusivement 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.

16. Une approche globale et coordonnée visant la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale 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.

17. Une approche globale et coordonnée visant la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale exige par ailleurs la suppression de l'expulsion des mendiants étrangers qui demandent leurs droits à l'aide sociale en espérant ne pas devoir mendier.

3) Au regard des articles 16 et 30 combinés avec l'article E

18. Au regard des articles 16 et 30 combinés avec l'article E, les organisations réclamantes demandent au Comité de déclarer que la Belgique est responsable de discriminations à tout le moins indirectes, fondées sur une prétendue race ou sur l'origine sociale, parce que, dans un certain nombre de cas, les règlements communaux interdisant la mendicité ou limitant le droit de mendier visent particulièrement une population qualifiée par les autorités publiques de « Roms ».

PARTIE III. DÉVELOPPEMENTS DES GRIEFS

A. Le contexte législatif, réglementaire et jurisprudentiel belge relatif à la mendicité

1) La Constitution, les lois et les décrets

a) *La dépénalisation théorique et inachevée de la mendicité en Belgique*

19. Après que la mendicité a été réprimée pendant six siècles dans les territoires qui forment actuellement la Belgique¹, elle a été dépénalisée par la loi du 12 janvier 1993 « contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire ». Celle-ci a abrogé la loi du 27 novembre 1891 « pour la répression du vagabondage et de la mendicité », ainsi que les articles 342 à 347 du Code pénal, qui réprimaient la mendicité qualifiée, c'est-à-dire le fait, pour un vagabond, d'entrer dans les maisons pour y mendier ; le fait, pour un mendiant, de feindre des infirmités, de se travestir ou d'être porteur de faux certificats, faux passeports ou fausses feuilles de route ; le fait, pour un mendiant, d'être porteur d'armes ; le fait, pour un mendiant, de se trouver muni de limes, crochets ou autres instruments propres, soit à commettre des vols ou d'autres crimes ou délits, soit à leur procurer des moyens de pénétrer dans les maisons ; la mendicité avec menace d'un attentat contre les personnes ou les propriétés ; la mendicité avec violence ; la mendicité en réunion².

20. Cette abrogation, selon le législateur fédéral, se fondait sur l'existence du droit à l'aide sociale : « *Considérer comme un délit le fait d'être sans ressources, considérer que les personnes sans ressources portent atteinte à la sécurité publique sont le meilleur exemple d'une disposition totalement anachronique avec l'évolution positive du droit à l'aide sociale qui trouve son fondement dans l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.*³ »

¹ Dans la région de ce qui deviendra la Belgique en 1830, on mentionnera entre autres une ordonnance de Philippe-le-Bon prise dès le 18 octobre 1433. Voy. J. FIERENS, « Les définitions de la pauvreté comme sources du droit » dans *Revue Droits fondamentaux et pauvreté - Tijdschrift Grondrechten en armoede*, en ligne [droitpauvrete.be], n° 2021/2, pp. 1-37, spécialement n°s 8 à 18 et 27-28.

² Voy. G. Beltjens, *Encyclopédie du droit criminel belge. Première partie, Le Code pénal et les lois pénales spéciales*, Bruxelles-Paris, Bruylant-Christophe-Librairie A. Maresq, Aîné, 1901, pp. 422-431.

³ *Doc. parl.*, Ch., sess. 1991-1992, *Rapport*, 630/5, p. 21.

b) *La dignité humaine des personnes contraintes de mendier*

21. L'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 énonce que « *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.* »

22. Le principe du respect de la dignité humaine a par ailleurs été consacré dans la Constitution elle-même, par modification du 31 janvier 1994. L'article 23, alinéa 1^{er} (anciennement 24bis) porte que « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.* »

23. La Cour européenne des droits de l'homme estime que la notion de dignité humaine est sous-jacente à l'esprit de la Convention. Souvent mentionnée sur le terrain de l'article 3, cette notion a également été évoquée à plusieurs reprises par la Cour sous l'angle de l'article 8 (*Lacatus c. Suisse* du 19 janvier 2021, amplement évoqué *infra*, §§ 56 à 60, citant *Kučera c. Slovaquie*, n° 48666/99, § 122, 17 juillet 2007, *Rachwalski et Ferenc c. Pologne*, n° 47709/99, § 73, 28 juillet 2009, *El-Masri c. l'ex-République yougoslave de Macédoine* [GC], n° 39630/09, § 248, CEDH 2012, *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, n°s 65286/13 et 57270/14, § 116, 10 janvier 2019, *Beizaras et Levickas c. Lituanie*, n° 41288/15, § 117, 14 janvier 2020, *Vinks et Ribicka c. Lettonie*, n° 28926/10, § 114, 30 janvier 2020, et *Hudorovič et autres c. Slovénie*, n°s 24816/14 et 25140/14, § 116, 10 mars 2020). La Cour estime que la dignité humaine est sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants et cite l'arrêt rendu par le Conseil d'État belge le 6 janvier 2015 dans l'affaire *Pietquin et autres*, évoquée *infra*). En mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire (*Lacatus c. Suisse*, cité, n° 56).

24. Le respect de la dignité humaine doit par ailleurs être considéré comme un principe général du droit belge⁴ et comme un principe général du droit international, tel que visé à l'article 38, § 1^{er}, *littera c*, du statut de la Cour internationale de justice (voy. aussi les traités et conventions régionales qui reconnaissent ce principe, tels que, le Traité sur l'Union européenne (art. 2) et la Charte européenne des droits fondamentaux (art. 1er), qui devraient fournir une protection complémentaire à celle accordée par la CEDH.)

25. Toutefois, le législateur fédéral ou le constituant n'ont pas été au bout de leur logique en se contentant d'abroger les dispositions réprimant la mendicité sans reconnaître positivement le droit de mendier si la mendicité est exercée pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine.

26. L'article 36, 3°, de la loi du 8 avril 1965 « relative à la protection de la jeunesse » prévoyait quant à lui que le tribunal de la jeunesse connaît des réquisitions du ministère public relatives à des mineurs âgés de moins de dix-huit ans accomplis trouvés mendiant ou vagabondant ou se livrant habituellement à la mendicité ou au vagabondage. De 1990 à 2004, ces dispositions seront progressivement abrogées par les trois Communautés et par la Région

⁴ Voy. J. FIERENS, « Existe-t-il un principe général du droit au respect de la dignité humaine ? », note sous Cass., 18 novembre 2013, dans *Revue critique de jurisprudence belge*, 2015/4, pp. 358-382.

de Bruxelles-Capitale, après que celles-ci auront été rendues compétentes dans le cadre de la « communautarisation » de l'aide à la jeunesse.

c) La répression justifiée de l'exploitation de la mendicité

27. Par la loi du 10 août 2005 « modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil » furent introduits dans le Code pénal les articles 433quinquies à 433novies qui répriment sévèrement *l'exploitation* de la mendicité. La commission de l'infraction envers un mineur ou une personne en situation de vulnérabilité constitue parmi d'autres une circonstance aggravante.

28. L'article 82 de la loi du 8 avril 1965 « relative à la protection de la jeunesse » sanctionnait pénalement celui qui fait habituellement mendier un mineur n'ayant pas l'âge de 16 ans accompli ou le fait de procurer un mineur de moins de 16 ans à un mendiant qui s'est servi de ce mineur dans le but d'exciter la commisération publique. Ces dispositions seront également abrogées par la loi du 10 août 2005 :

Il ne s'agit pas ici de recriminaliser le délit de mendicité, mais, à l'instar de ce qui existe en matière de prostitution, de punir celui qui exploite la mendicité d'autrui. Par ailleurs, le projet intègre l'article 82 de la loi de 1965 relative à la protection de la jeunesse. Cet article prévoit actuellement l'emprisonnement de celui qui fait habituellement mendier un mineur ou a procuré un mineur de moins de seize ans à un mendiant⁵.

Mme Laurette Onkelinx, vice-premier ministre et ministre de la Justice, souligne que l'objectif des dispositions concernées du projet de loi DOC 51 1560 est de viser toute personne qui exploite d'autres personnes majeures ou des mineurs, par exemple en les déposant à différents coins de rue ou en les mettant à disposition de mendiants afin qu'ils s'en servent pour susciter la pitié. Ce second comportement a été repris de l'article 82 de la loi sur la protection de la jeunesse. L'article 3 du projet de loi peut donc être supprimé. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que la mendicité en tant que telle, aussi bien d'une personne majeure, que d'un mineur, n'est pas interdite. Dès lors, s'il est possible que le cas de la mère qui mendie avec son enfant entre naturellement dans le champ d'application de la loi, il appartiendra toutefois au juge de décider au cas par cas, s'il s'agit oui ou non d'une exploitation d'un mineur. L'ensemble des éléments de la cause devront être pris en compte⁶.

Le paradoxe est qu'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, sans inquiéter les exploitateurs.

⁵ *Doc. parl.*, sess. 2004-2005, Ch., *Rapport*, 1559/004, p. 6.

⁶ *Ibidem*, pp. 19-20.

d) Les pouvoirs attribués aux communes et les sanctions administratives comme sources de répression de la mendicité et de la violation de la dignité humaine

29. C'est sur le fondement de l'article 135 de la Nouvelle loi communale⁷ que de nombreuses communes ont pris, depuis 1993, des règlements interdisant ou limitant la mendicité⁸. A ce jour, de tels règlements en vigueur sont au nombre de 305 (*infra*, n° 63).

30. L'article 135 de la Nouvelle loi communale impose aux communes 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. Il est ainsi libellé (ce sont les réclamantes qui soulignent certains passages) :

§ 1er. 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 ;

⁷ Nouvelle loi communale, codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988, ratifié par la loi du 26 mai 1989. Cette loi a pu être modifiée par décrets, selon les Régions et au regard de leurs compétences. Tel n'est cependant pas le cas pour les dispositions pertinentes en l'espèce.

⁸ Sur ce phénomène et ses conséquences pénales, voy. F. KUTY, « Le droit pénal et la précarité », *Revue de droit pénal et de criminologie*, 2020, pp. 661-687, spécialement point II.4, « La précarité à l'origine de la mendicité comme moyen de subsistance et la privation de liberté consécutive à la méconnaissance d'un règlement communal organisant ce phénomène », pp. 671 et ss.

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.**

31. En outre, les règlements communaux interdisant ou limitant la mendicité prévoient des peines sanctionnant les infractions, ou des sanctions administratives communales, qui sont des sanctions pécuniaires fondées sur l'article 119bis de la Nouvelle loi communale et la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales :

Article 119bis de la Nouvelle loi communale (ce sont les réclamautes qui soulignent certains passages) :

§ 1er. Le conseil peut prévoir des peines contre les infractions à ses règlements et ordonnances, à moins qu'une loi, décret ou ordonnance n'en ait fixé. Ces peines ne pourront excéder les peines de police⁹.

Les amendes pénales plus fortes que celles autorisées par la présente loi, qui sont portées par les règlements et ordonnances actuellement en vigueur, sont réduites de plein droit au maximum des amendes de police.

§ 2. Le Conseil peut aussi prévoir les sanctions administratives suivantes contre les infractions à ses règlements et ordonnances, à moins qu'une loi, décret ou ordonnance n'ait prévu une sanction pénale ou administrative :

1° **l'amende administrative s'élevant au maximum à 10 000 francs;**

2° *la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;*

3° *le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune;*

4° *la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.*

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire désigné à cette fin par la commune, ci-après dénommé " le fonctionnaire ". Ce fonctionnaire ne peut être le même que celui qui, en application du § 6, constate les infractions.

La suspension, le retrait et la fermeture visés ci-dessus sont imposés par le Collège des bourgmestre et échevins.

§ 3. Le Conseil ne peut prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements et ordonnances, mais ne peut prévoir qu'une des deux.

⁹ L'amende pour contravention est d'un euro au moins et de vingt-cinq euros au plus, sauf les cas exceptés par la loi. Les amendes seront perçues au profit de l'Etat. A défaut de paiement dans le délai de deux mois à dater du jugement, s'il est contradictoire, ou de sa signification, s'il est par défaut, l'amende pourra être remplacée par un emprisonnement dont la durée sera fixée par le jugement ou l'arrêt de condamnation, et qui n'excédera pas trois jours pour les condamnés à raison de contravention. L'emprisonnement pour contravention ne peut être moindre d'un jour ni excéder sept jours, sauf les cas exceptés par la loi (art. 28, 38 et 40 du Code pénal). Théoriquement, une peine de police peut aussi être la peine de surveillance électronique, la peine de travail, la peine de probation autonome, ou la confiscation spéciale (article 7 du Code pénal).

§ 4. Les sanctions prévues au paragraphe 2, alinéa 1er, 2° à 4°, ne peuvent être imposées qu'après que le contrevenant ait reçu un avertissement préalable. Cet avertissement comprend un extrait du règlement ou de l'ordonnance transgressé.

§ 5. **La sanction administrative est proportionnée à la gravité des faits qui la motivent, et en fonction de l'éventuelle récidive.**

La constatation de plusieurs contraventions concomitantes aux mêmes règlement ou ordonnance donnera lieu à une sanction administrative unique, proportionnelle à la gravité de l'ensemble des faits.

§ 6. Les infractions sont constatées par procès-verbal par un fonctionnaire de police ou par un agent auxiliaire de police.

§ 7. Si les faits sont à la fois constitutifs d'une infraction pénale et d'une infraction administrative, l'original du procès-verbal est envoyé au procureur du Roi. Une copie est transmise au fonctionnaire.

Lorsque l'infraction n'est punissable que par une sanction administrative, l'original du procès-verbal est envoyé uniquement au fonctionnaire.

§ 8. Dans le cas visé au § 7, alinéa 1er, le procureur du Roi dispose d'un délai d'un mois, à compter du jour de la réception de l'original du procès-verbal, pour informer le fonctionnaire qu'une information ou une instruction judiciaire a été ouverte ou que des poursuites en matière pénale ont été entamées. Cette communication éteint la possibilité pour le fonctionnaire d'imposer une amende administrative. Le fonctionnaire ne peut infliger l'amende administrative avant l'échéance de ce délai, sauf communication préalable par le procureur du Roi que ce dernier ne souhaite pas réserver de suite au fait. Passé ce délai, les faits ne pourront être sanctionnés que de manière administrative.

§ 9. Lorsque le fonctionnaire décide qu'il y a lieu d'entamer la procédure administrative, il communique au contrevenant, par lettre recommandée à la poste:

1° les faits à propos desquels la procédure a été entamée;

2° que le contrevenant a la possibilité d'exposer par écrit, par lettre recommandée à la poste, ses moyens de défense dans un délai de quinze jours à compter du jour de la notification de la lettre recommandée, et qu'il a à cette occasion le droit de demander au fonctionnaire la présentation orale de sa défense;

3° que le contrevenant a le droit de se faire assister ou représenter par un conseil;

4° que le contrevenant a le droit de consulter son dossier;

5° une copie en annexe du procès-verbal visé au § 6.

Le fonctionnaire détermine, le cas échéant, le jour où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense.

Si le fonctionnaire estime qu'une amende n'excédant pas les 2500 francs doit être imposée, le contrevenant n'a pas le droit de demander la présentation orale de sa défense.

§ 10. A l'échéance du délai, stipulé au § 9, 2°, ou avant l'échéance de ce délai, lorsque le contrevenant signifie ne pas contester les faits ou, le cas échéant, après la défense orale de l'affaire par le contrevenant ou son conseil, le fonctionnaire peut imposer les amendes administratives prévues par l'ordonnance de police.

Cette décision est notifiée au contrevenant par lettre recommandée.

Le fonctionnaire ne peut imposer une amende administrative à l'échéance d'un délai de six mois, à compter du jour où le fait est commis, les éventuelles procédures de recours non comprises.

§ 11. La décision d'imposer une amende administrative a force exécutoire à l'échéance du délai d'un mois à compter du jour de sa notification, sauf en cas d'appel en vertu du § 12.

§ 12. La commune, en cas de non-imposition d'une amende administrative, ou le contrevenant peut introduire un recours par requête écrite auprès du tribunal de police dans le mois de la notification de la décision.

Le tribunal de police juge de la légalité et de la proportionnalité de l'amende imposée.

Il peut soit confirmer, soit réformer la décision du fonctionnaire.

La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel.

Sans préjudice des alinéas précédents, les dispositions du code judiciaire s'appliquent à l'appel auprès du tribunal de police.

§ 13. Le Roi règle par arrêté délibéré en conseil des ministres, la procédure de désignation par la commune du fonctionnaire qui infligera l'amende administrative, ainsi que la manière de percevoir l'amende administrative.

Les amendes administratives sont perçues au profit de la commune.

Article 2, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

§ 1er. 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^{er}, 1^o, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

§ 1er. Le conseil communal peut prévoir dans ses règlements ou ordonnances la possibilité d'infliger une ou plusieurs des sanctions suivantes pour les faits visés aux articles 2 et 3 :

1^o une amende administrative qui s'élève au maximum à 175 euros ou 350 euros selon que le contrevenant est mineur ou majeur ;

Article 4, § 2, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales

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

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

2^o 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.

32. L'absence de texte constitutionnel ou légal consacrant le droit de mendier si ce droit est exercé pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine et les pouvoirs que les

communes tiennent de la Nouvelle loi communale expliquent que de nombreux règlements communaux sanctionnent toutes sortes de formes de mendicité par des peines de police ou par des sanctions administratives pécuniaires, ce qui n'est pas compatible avec l'article 16 de la Charte puisqu'on ne saurait en aucun cas considérer qu'il s'agit là d'une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer le plein développement de la famille.

33. Le nombre de règlements communaux différents rend par ailleurs impossible, surtout pour une population souvent peu instruite, d'en avoir connaissance et davantage encore d'en avoir une vue d'ensemble, ce qui revient à une absence de protection juridique adéquate, surtout en ce qui concerne les dispositions réglementaires qui pourraient paraître favorables aux mendiants. L'application des réglementations n'est donc pas prévisible au sens de l'article 8, § 2, de la Convention européenne des droits de l'homme (*infra*, n° 58).

34. De plus, dans bien des cas, les sanctions sont susceptibles de frapper une population vulnérable, comme les femmes et les enfants contraints par d'autres à la mendicité, victimes eux-mêmes de la traite des êtres humains dans la mendicité, sans que les auteurs de l'exploitation ne soient inquiétés.

e) Le droit au respect de la dignité humaine ineffectif pour les étrangers

35. La mendicité, comme on l'a vu, a été théoriquement dépénalisée, en Belgique, en raison de l'existence du droit à l'aide sociale permettant à « toute personne » de vivre conformément à la dignité humaine (*supra*, n°s 20 à 24). Il arrive aussi que les règlements communaux qui la répriment pourtant prévoient que les forces de police renvoient les mendiants vers le centre public d'action sociale de la commune.

36. C'est feindre d'oublier :

- que l'article 57, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale (CPAS) porte que par dérogation aux autres dispositions de cette loi, dont l'article 1^{er}, la mission du centre 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.Dans le cas visé sous 2°, l'aide sociale est limitée à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'enfant et est exclusivement octroyée dans un centre fédéral d'accueil conformément aux conditions et modalités fixées par le Roi ;
- qu'un étranger, fût-il en séjour légal et même ressortissant de l'Union européenne, s'expose à une expulsion du pays 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 », en application des articles 41^{ter}, 42^{bis}, 42^{ter} ou 42^{quater} de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement

des étrangers¹⁰. La pratique révèle que le recours à cette possibilité par l'Office des étrangers est quasi automatique¹¹.

37. Dès lors, le droit à l'aide sociale permettant en principe à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine n'existe pas, ni en théorie ni en pratique, pour les étrangers, et ne constitue en aucun cas une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer le plein développement de la famille. Or, la mendicité est bien souvent pour beaucoup d'étrangers pauvres ou précarisés le seul moyen d'assurer ou de tenter d'assurer la dignité de leurs proches.

2) La jurisprudence administrative et judiciaire

38. Après la promulgation de la loi du 12 janvier 1993 « contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire », la Ville de Bruxelles, qui est une commune, fut la première à repénaliser la mendicité par arrêté du conseil communal du 26 juin 1995 « portant sur l'interdiction de l'exercice de la mendicité sur le territoire communal ». La Ville prétendait trouver ce pouvoir d'interdiction dans l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

39. A la requête de la *Ligue des droits humains* belge, alors dénommée *Ligue des droits de l'homme*, cet arrêté communal fut cependant annulé par arrêt n° 68.735 du Conseil d'Etat¹², du 8 octobre 1997, sur la considération, notamment, 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 ; que ces mesures doivent être proportionnées aux troubles constatés ou probables ;* »

40. En janvier 2008, une patrouille de police interpella, sur le territoire de la Ville de Bruxelles, une femme rom mendiant avec ses deux très petits enfants. Elle fut arrêtée et poursuivie du chef d'exploitation de mineurs dans la mendicité. Condamnée en première instance sans antécédents judiciaires à non moins que 18 mois de prison ferme et 4.125 euros d'amende, elle fut renvoyée des poursuites mises à sa charge par arrêt du 26 mai 2010¹³, la Cour d'appel de Bruxelles relevant que le Code pénal ne sanctionne pas la simple présence d'enfant : « *Aucun élément du dossier ne démontre que la prévenue a fait mendier un de ses enfants. Il n'est nullement affirmé par les enquêteurs qu'un des deux jeunes enfants aurait verbalement ou par geste sollicité la générosité des passants.* » La Cour d'appel, citant A. DE NAUW, *Initiation au droit pénal spécial*, Kluwer, 2008, p. 331, n° 570, releva aussi que les travaux préparatoires de la loi du 10 août 2005 mentionnent que « *le parent qui utilise son propre enfant pour mendier ne commet pas une infraction, le législateur considérant que la réponse à de tels faits ne doit pas être de nature pénale.* » (Annexe 4)

¹⁰ En ce qui concerne les citoyens de l'Union, ces dispositions sont une transposition de l'article 14 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

¹¹ Entre 2011 et 2016, environ 12.000 citoyens de l'Union européenne se sont vu délivrer un ordre de quitter le territoire de la Belgique sous prétexte de « charge déraisonnable ». Il s'agissait, pour la plupart, de bénéficiaires d'une aide sociale et de chômeurs indemnisés ayant travaillé moins d'un an en Belgique. Voy. C. CALDARINI, « Charge déraisonnable », *Bruxelles laïque Echos*, décembre 2016, en ligne.

¹² Les arrêts du Conseil d'Etat sont disponibles sur son site internet <http://www.raadvst-consetat.be/>.

¹³ *Journal du droit des jeunes*, 2010, n° 298, p. 44 ; *Journal des tribunaux*, 2010/26, p. 454.

41. Par son arrêt n° 217.930 du 14 février 2012, rendu sur une demande de suspension d'un règlement pris par la Ville de Gand le 28 juin 2011, qui limitait de manière drastique le droit de mendier, le Conseil d'Etat a rappelé que la loi n'interdit ni ne punit la mendicité mais n'interdit pas aux communes de restreindre la mendicité. Les communes doivent assurer une bonne police au profit des habitants « *notamment en matière de propreté, de salubrité, de sécurité et de tranquillité sur les voies et lieux publics et dans les bâtiments publics* ». Le Conseil d'Etat a considéré que les compétences de police confiées aux communes concernent spécifiquement l'ordre public matériel en ce sens que l'utilisation des pouvoirs de police de la commune ne sera justifiée que pour autant qu'il y ait des besoins concrets et suffisamment établis. Les mesures prises doivent présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec ces besoins.

42. Cet arrêt n° 217.930 du 14 février 2012 présente la caractéristique d'évoquer un moyen pris de la violation des articles 30 et 31 de la Charte sociale révisée (bien que la Belgique n'ait pas accepté l'article 31). Toutefois, le Conseil d'Etat se contente de rappeler le contenu de ces dispositions avant de constater que l'organisation requérante ne démontre pas en quoi le règlement attaqué violerait les dispositions susmentionnées de la Charte¹⁴.

43. Par son arrêt de suspension n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et autres c. Ville de Namur*, le Conseil d'Etat a consacré un véritable droit de mendier si la mendicité est nécessaire à la préservation de la dignité humaine : « *Considérant 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 à défaut de meilleure solution concrète et effective.* »

44. Dans la même décision, le Conseil d'Etat a considéré que l'interdiction de la mendicité avec enfants n'entraîne pas dans les pouvoirs de police que les communes tiennent de l'article 135 de la Nouvelle loi communale : « *[q]ue, toutefois, la modalité visée au premier point de cet article ne présente pas de rapport avec les nécessités de l'ordre public matériel, rien n'indiquant prima facie en quoi le seul fait de mendier avec un mineur de moins de 16 ans pourrait y porter atteinte.*¹⁵ »

45. En 2019, le Tribunal correctionnel de Liège a connu d'une affaire concernant un mendiant poursuivi du chef de rébellion à l'égard de dépositaires ou agents de la force publique (art. 269 à 274 du Code pénal), le prévenu ayant subi une fouille corporelle et ayant été privé de liberté administrativement pour « trouble de l'ordre » en raison du fait qu'il avait déjà fait l'objet de dix-huit procès-verbaux du chef de mendicité. Dans son jugement du 3 juillet 2019 (annexe 5¹⁶), le Tribunal note entre autres :

Le règlement de police relatif à la mendicité de la ville de Liège du 25 juin 2001 traite de ce phénomène social, défini comme « le fait de demander aide et assistance au public sous la forme d'aumônes ». Il dispose, en son article 6, que « le mendiant ne peut ni solliciter les passants ni tendre une sébile ou un accessoire analogue », et ce « de façon à laisser au public le choix d'accorder ou non une aumône ». En cas

¹⁴ Dans l'arrêt rendu sur la demande d'annulation, la XIIe chambre flamande du Conseil d'Etat a décidé à la surprise générale que la *Liga voor rechtenmensen* ne disposait pas de l'intérêt requis pour agir. Cette jurisprudence est contraire à celle des chambres francophones.

¹⁵ P. 11. La Ville de Namur ayant retiré l'acte pour le remplacer par un autre règlement, il n'y a pas eu de décision sur la demande d'annulation.

¹⁶ *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 32/2019, p. 1504.

d'infraction audit règlement, ajoute l'article 10, le contrevenant « fera l'objet d'une arrestation administrative et d'une vérification d'identité ». Cette réglementation communale s'avère très restrictive, c'est un euphémisme. Aux termes de ce règlement de police, le mendiant ne peut « solliciter les passants ». Alors que la mendicité est dépénalisée, la ville de Liège s'autorise en réalité à interdire purement et simplement l'aumône dès qu'elle est sollicitée.

(...) Le tribunal n'appréciera pas la légalité de ce règlement, ainsi que le lui permet l'article 159 de la Constitution, dans la mesure où l'action publique n'est pas fondée sur sa méconnaissance par le prévenu. Toutefois, le tribunal ne peut ignorer que la réaction du prévenu à l'égard de son arrestation administrative est en lien avec l'application par la police locale de cette réglementation.

(...) Le tribunal relève que :

- la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité a été abrogée par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire,*
- vivre sans emploi, sans logement ou sans source de revenus n'est pas constitutif d'une infraction pénale,*
- la mendicité n'est en soi pas pénalement incriminée lorsqu'elle est librement exercée par un majeur,*
- la mendicité n'est ni une incivilité ni, en soi, un trouble à l'ordre public, même si elle cause un malaise dans la population,*
- 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 et la circonstance que le mendiant pourrait bénéficier du droit à l'intégration sociale ne suffit pas à écarter l'hypothèse qu'il doive ou veuille se livrer à la mendicité pour des raisons qu'il n'a pas à donner (en note : C.E., 6 janvier 2015, n° 229.729).*

*La lecture des travaux préparatoires de la loi du 12 janvier 1993 révèle la philosophie qui la sous-tend. Selon le gouvernement de l'époque, à l'origine du dépôt du projet de loi, « il s'agit d'une position de principe qui tend, en cette fin de siècle, à considérer la personne sans-abri comme un défavorisé à intégrer socialement et non plus comme un délinquant à punir » (en note : Doc. parl., Sénat, sess. ord., 1992-1993, n° 546/2, p. 9). Le Gouvernement avait ainsi lui-même reconnu que « la pauvreté continue cependant à interpeller la conscience de tout citoyen », qu'elle « s'inscrit dans un processus de dualisation de notre société et (...) résulte directement des rapports sociaux qui la constituent » (en note : Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Exposé des motifs, Doc. parl., Ch. repr., sess. extraord., 1991-1992, n° 630/1, pp. 1 et 2). « Le niveau de civilisation, avait-il dit, se reconnaît aux droits que la société octroie aux plus démunis » (en note : *ibid.*, p. 8). Le mendiant ne peut davantage être considéré comme « une nuisance sociale » dont il faudrait préserver les honnêtes citoyens. L'arrestation administrative réalisée en l'espèce ne semble avoir d'autre but que de décourager le prévenu d'encore mendier dans le centre-ville de Liège.*

(...) Le seul reproche formulé à l'encontre du prévenu est, selon les policiers intervenus les premiers sur les lieux, qu'il aurait incommodé des passants lorsqu'il mendiait dans la mesure où il les aurait quelque peu suivis la main tendue. À

supposer ce comportement établi, celui-ci n'est pas constitutif d'une infraction pénale.

(...) Sans doute la vue d'un mendiant et la confrontation à la pauvreté dans les centres urbains est-elle difficile à vivre pour nombre de citoyens, mais davantage en raison d'un sentiment diffus de culpabilité ou de malaise au regard des disparités sociales et de l'extrême précarité de certains que du comportement du mendiant lui-même. Il n'est pas admissible de subordonner l'arrestation administrative d'une personne au seul ressenti, somme toute éminent personnel, de certains passants alors que d'autres ne sont pas incommodés. En outre, à retenir même que tendre la main pour quémander de l'aumône, voir suivre sur un, deux ou trois mètres un passant soit de nature à troubler la tranquillité publique, quod non, encore eût-il fallu que l'arrestation s'avère absolument nécessaire.

(...) Sous le couvert de la préservation de l'ordre public, il apparaît en réalité que nombre de communes, en traitant la mendicité comme une activité quasi-professionnelle, avec des rotations quartier par quartier, des horaires précis et en allant jusqu'à régler la manière d'y procéder, entendent en réalité l'interdire ou, du moins, clairement la décourager. En prévoyant des sanctions administratives en cas d'infraction à leur règlement communal, elles tentent un retour à une forme de répression à laquelle le législateur a pourtant renoncé. Le tribunal a connaissance, de par sa lecture de nombres de dossiers répressifs, que la ville de Liège organise, au sein de sa police locale, des patrouilles pédestres en tenue civile ayant pour indicatif « P.A. mendiants », c'est-à-dire de police administrative orientée sur le phénomène de la mendicité. Il en va ainsi de l'équipage qui est intervenu au contact du prévenu, ainsi que le précise le procès-verbal. 5.

Expulser les pauvres de la voie publique pour les cacher à la vue de la population est une manière de dissimuler le problème, non de le résoudre. Ce n'est pas tant contre la mendicité que les autorités publiques doivent lutter mais contre la pauvreté.

46. A l'heure de la présente réclamation, une autre affaire est pendante devant le Conseil d'Etat (n° G/A 236.981/XV-5160). *La Ligue des droits humains* et d'autres organisations de lutte contre la pauvreté demandent l'annulation de plusieurs dispositions d'un nouveau règlement communal pris par la Ville de Bruxelles le 28 mars 2022, interdisant de mendier avec un mineur de moins de 16 ans sur le territoire de la Ville et prévoyant que des sanctions administratives peuvent être infligées aux contrevenants. Dans un arrêt rejetant la demande de suspension à défaut d'urgence¹⁷, le Conseil d'Etat a néanmoins rappelé que

Le Conseil d'État a admis 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 à défaut de meilleure solution concrète et effective », non sans préciser que « ce droit n'implique pas celui de mendier sans qu'aucune restriction ne puisse être apportée à cette pratique par l'autorité administrative » (C.E., arrêt n° 229.729 du 6 janvier 2015).

¹⁷ N° 255.608, du 26 janvier 2023.

*La Cour européenne des droits de l'homme rappelle que la notion de dignité humaine est sous-jacente à l'esprit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle estime que cette notion peut être évoquée sous l'angle de l'article 8 et que « le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide relève de l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention » (C.E.D.H., arrêt *Lacatus c. Suisse* du 19 janvier 2021, §§ 56 à 60).*

47. Il se déduit de cette jurisprudence interne qu'un droit de mendier, certes conditionné, a été reconnu par le Conseil d'Etat qui admet en outre que des restrictions proportionnées peuvent être réglementairement apportées à ce droit. Toutefois, ni la Constitution, ni aucune loi fédérale ne le consacre. Il s'ensuit que des centaines de règlements communaux le méconnaissent (*infra*), obligeant théoriquement soit les mendiants, soit les associations de défense des droits humains à introduire devant les juridictions des procédures coûteuses et longues¹⁸, impossibles à mener en pratique. Si la Constitution ou une loi fédérale consacrait le droit de mendier et indiquait les restrictions qui, en principe, sont proportionnées, par exemple en adaptant l'article 135 de la Nouvelle loi communale, la Belgique se doterait d'une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer le plein développement de la famille et adopterait une approche globale et coordonnée de promotion des personnes contraintes de recourir à la mendicité.

B. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

48. Dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*¹⁹ rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 19 janvier 2021, celle-ci a considéré que l'interdiction de mendier sur la voie publique concerne le droit au respect de la vie privée, tel que visé par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (§ 92). A ses yeux, pour certaines personnes, la mendicité constitue l'un des moyens de survivre et se trouvent dans une situation de vulnérabilité manifeste (§ 107).

49. Certes, des ingérences dans le droit à la protection de la vie privée et familiale sont admissibles si elles correspondent à des buts légitimes au sens de l'article 8, § 2, de la Convention. Parmi ces buts légitimes figure la lutte contre le phénomène de l'exploitation des personnes, en particulier des enfants. Toutefois, l'ingérence doit être proportionnée au but visé (§ 99).

50. Rendre la pauvreté moins visible ou renforcer l'attrait commercial ou touristique d'une ville ne sont pas des objectifs légitimes justifiant une restriction du droit de mendier (§ 113).

51. La Cour européenne des droits de l'homme doute que sanctionner les victimes de l'exploitation puisse contribuer à la lutte contre la traite ou l'exploitation des êtres humains (§§ 111-112).

¹⁸ Selon le *Rapport d'activité 2019-2020* du Conseil d'Etat, disponible en ligne, le délai de traitement moyen d'une affaire au fond dans le contentieux hors cassation au sein des chambres (c'est-à-dire entre la réception du dossier par la chambre et la décision finale) s'élevait à 240 jours (l'année judiciaire précédente : 242 jours). La durée moyenne du traitement d'une affaire de suspension par les chambres s'élevait à 80 jours.

¹⁹ En doctrine belge, voy. M.-F. RIGAUX, « La mendicité, le droit à la dignité humaine et le droit à l'autonomie », obs. sous Cour eur. Dr. H., *Lacatus c. Suisse*, 19 janvier 2021, *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2021, liv. 127, pp. 729-748 ; L. LAVRYSEN, « Bedelen is een mensenrecht », *Juristenkrant*, 2021, liv. 423, pp. 1 et 3.

52. Elle avait déjà souligné sa préférence de principe pour l'assistance aux personnes en situation de pauvreté par rapport aux mesures qui restreignent leurs droits, comme dans l'arrêt *Wallová et Walla c. République tchèque*, du 26 octobre 2006 (§§ 73-74).

53. Il se déduit de l'analyse de l'arrêt *Lacatus* que la Cour européenne des droits de l'homme estime que :

- sanctionner une personne parce qu'elle mendie, alors que la mendicité constitue pour elle l'un des moyens de survivre – mais pas nécessairement le seul – viole le droit au respect de la vie privée ;
- une ingérence dans ce droit par l'interdiction ou la limitation de la mendicité ne peut exister que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi ;
- l'ingérence doit constituer une mesure proportionnée 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.

54. La décision de la Cour européenne justifie les demandes des réclamantes de légiférer au sujet de la mendicité, en Belgique, puisque toute ingérence dans le droit de mendier doit être « prévue par la loi » au sens du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Considérer que cette nécessité découle aussi de l'article 16 de la Charte sociale révisée permettrait au demeurant l'alignement de la jurisprudence du Comité européen des droits sociaux sur celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

55. Pour cette dernière, la législation interne doit être claire, prévisible et suffisamment accessible (*Silver et autres c. Royaume-Uni*, 1983, § 87). Elle doit être dotée d'un degré suffisant de prévisibilité pour permettre aux individus d'agir conformément à la loi (*Lebois c. Bulgarie*, 2017, §§ 66-67), et elle doit définir nettement l'étendue du pouvoir d'appréciation des autorités publiques. La législation interne doit en effet indiquer avec assez de clarté l'étendue et les modalités d'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités dans le domaine considéré, afin d'assurer aux intéressés le degré minimal de protection voulu par la prééminence du droit dans une société démocratique (*Piechowicz c. Pologne*, 2012, § 212). La législation interne doit user de termes assez clairs pour indiquer à tous de manière suffisante en quelles circonstances et sous quelles conditions elle habilite la puissance publique à recourir à des mesures affectant leurs droits protégés par la Convention (*Fernández Martínez c. Espagne* [GC], 2014, § 117). Le principe de « légalité » exige également l'existence de garanties appropriées permettant d'assurer que les droits des intéressés découlant de l'article 8 seront respectés. Le droit interne doit offrir au justiciable une protection individuelle adéquate contre l'arbitraire (*Bykov c. Russie* [GC], 2009, § 81 ; *Vig c. Hongrie*, 2021, §§ 51-62).

56. Les restrictions à la mendicité prévues par la loi et proportionnées ne peuvent avoir pour but, exclusivement, que la protection de la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui. Il s'en déduit que la législation nationale demandée par les réclamantes sur pied de l'article 16 de la Charte, au titre d'une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer le plein développement de la famille doit, toujours dans le souci de préserver le droit de mendier et d'harmoniser la jurisprudence du Comité avec celle de la Cour de Strasbourg, spécifier de manière claire que les restrictions ne peuvent avoir pour but que ceux qui sont énoncés par le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

C. Le rapport du Service de lutte contre la pauvreté et de l'Institut fédéral des droits humains

57. En avril 2023, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, avec l'Institut fédéral des droits humains, a publié un rapport intitulé *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains. Étude de la réglementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État*²⁰ (ci-après, « *Le Rapport* »).

58. Le Service de lutte contre la pauvreté est une institution interfédérale, indépendante et publique. Il a été créé par l'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, « relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté²¹ ». Aux termes de l'article 1^{er}, dans le respect de leurs compétences respectives, les parties signataires s'engagent à « *poursuivre et à coordonner leurs politiques de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société, sur la base des principes suivants : la concrétisation des droits sociaux inscrits à l'article 23 de la Constitution ; un accès égal pour tous à tous ces droits, ce qui peut également impliquer des mesures d'action positive ; l'instauration et le renforcement des modalités de participation de toutes les Autorités et personnes concernées, en particulier les personnes vivant dans un état de pauvreté, à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de ces politiques ; une politique d'intégration sociale est une politique transversale, globale et coordonnée, c'est-à-dire qu'elle doit être menée dans tous les domaines de compétence et qu'elle requiert une évaluation permanente de toutes les initiatives et actions entreprises et envisagées.* »

59. L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a été créé par une loi du 12 mai 2019²². L'IFDH a pour objectif de contribuer à la protection et à la promotion des droits humains en Belgique. Son mandat concerne toutes les questions liées à la protection des droits humains qui relèvent de la compétence fédérale et pour lesquelles aucun autre organisme indépendant ayant un mandat en matière de droits humains n'est compétent.

60. Le *Rapport* indique que 305 villes et communes sur 581 (le nombre total de communes en Belgique) disposent d'un règlement sur la mendicité. Il n'y a donc manifestement pas d'« 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 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 persistantes.

61. Le *Rapport* constate ensuite que 253 règlements communaux relatifs à la mendicité contiennent au moins une disposition qui, selon l'analyse développée, est problématique au regard de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le

²⁰ Disponible sur le site internet du Service de lutte contre la pauvreté, <https://luttepauvrete.be/> et sur celui de l'IFDH, <https://www.institutfederaldroitshumains.be/fr/publications/la-reglementation-de-la-mendicite-sous-langle-des-droits-humains>.

²¹ *Moniteur belge* du 10 juillet 1999, p. 26.572.

²² *Moniteur belge* du 21 juin 2019, p. 63.964.

19 janvier 2021 et au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat belge (voy. spécialement pp. 7, 32 et 36), ce qui démontre que les familles des personnes qui mendient dans l'espoir de vivre plus dignement ne bénéficient pas d'une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer leur plein développement .

62. En conclusion, le Service de lutte contre la pauvreté et l'IFDH notent pages 32 à 34 :

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

[...]

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

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

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

circonstances concrètes. Il est donc préférable de limiter explicitement les interdictions aux formes de mendicité qui entravent le passage ou la circulation.

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

*L'interdiction de la mendicité **en compagnie de mineurs ou par des mineurs**²³ est également excessive. Elle ne peut seule être considérée comme un trouble à l'ordre public. Par conséquent, une interdiction ne répond pas aux exigences des droits humains. Toutefois, il faut veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit adéquatement sauvegardé. Cependant, il existe d'autres moyens de traiter les situations problématiques de mendicité des enfants. La véritable exploitation de la mendicité des mineurs est punie par les articles 433ter et 433quater du Code pénal. La simple mendicité en présence de mineurs ne suffit pas à constituer une telle infraction. La législation sur l'enseignement obligatoire permet déjà de prendre des mesures contre les parents lorsque les activités de mendicité interfèrent avec l'éducation de leurs enfants.*

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

*Que penser d'une interdiction de la mendicité **au profit d'autrui** ou d'une interdiction de la mendicité organisée ? L'exploitation de la mendicité par autrui est déjà interdite par l'article 433ter du Code pénal. Une différence importante est que*

²³ Les passages soulignés en gras le sont cette fois par le Rapport lui-même.

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

*Dans de nombreuses communes, il est interdit de **sonner ou de frapper aux portes dans le but d'obtenir une aumône**. Cette interdiction est également excessive. Le simple fait de sonner ou de frapper à la porte ne suffit pas pour constituer une forme de "harcèlement". Il faudrait que la sonnerie ou les coups soient régulièrement répétés pour qu'ils puissent être considérés comme vraiment problématiques.*

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

63. Le *Rapport* résume ensuite en conclusion, pages 34 et suivantes, une série de dispositions limitatives du droit de mendier, acceptables à condition qu'elles soient appliquées de manière proportionnée. Leur énumération et leur discussion font apparaître le caractère totalement hétéroclite des règlements et l'absence d'approche globale et coordonnée de la réaction sociale face à la mendicité.

64. Dans les recommandations finales (pages 38 et suivantes), le *Rapport* demande :

- que les communes alignent les règlements de police contenant des dispositions sur la mendicité sur les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence du Conseil d'État et tiennent compte de la situation de vulnérabilité financière dans laquelle se trouvent les mendiants ;
- 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 peuvent être imposées aux activités de mendicité par des règlements de police ;
- que les règlements de police que les agents de police orientent les mendiants vers l'aide sociale en premier lieu ;
- que les autorités adoptent une approche de la mendicité basée sur les droits humains et s'attaquent à la cause profonde de la mendicité, afin que les personnes en situation de pauvreté ne soient plus obligées d'en dépendre pour leur subsistance.

65. Les organisations réclamantes ne peuvent que se montrer d'accord avec l'analyse et les recommandations du *Rapport*, mais déplorent qu'elles ne prennent pas en compte les

exigences de la Charte, laissée dans l'ombre dans cette étude de la mendicité pourtant rédigée « sous l'angle des droits humains » en général.

66. Les organisations réclamantes regrettent également que le *Rapport* ne propose pas d'inscrire les limitations admissibles du droit de mendier dans une loi applicable sur tout le territoire de l'Etat partie, par exemple dans celle qui fonde le pouvoir des communes d'édicter des règlements en la matière, la Nouvelle loi communale codifiée par l'arrêté royal du 24 juin 1988, spécialement son actuel article 135.

67. Le *Rapport* n'analyse pas non plus, au regard des droits fondamentaux des personnes concernées, les dispositions relatives à la mendicité contenues dans les lois et règlements organisant les transports en commun²⁴. Ainsi, la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer contient l'article 10, manifestement disproportionné en tant qu'il dispose : « *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.* » L'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2017 fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale contient lui aussi des dispositions interdisant purement et simplement la mendicité dans les transports en commun bruxellois et sanctionnant cette pratique par une surtaxe à titre d'indemnité forfaitaire (cf. art. 3, 10° et 11).

68. Le *Rapport* ne relève pas non plus la discrimination indirecte dont sont manifestement victimes les membres de la communauté rom.

D. La discrimination à l'égard des Roms

69. L'arrêt *Lacatus* note que la requérante, qui obtiendra la condamnation de la Suisse, appartient à la communauté rom (§ 1^{er}). La Cour européenne relève aussi (§ 39) que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), qui a été institué en vertu de l'article 36 de la Convention sur la lutte contre la traite des êtres humains et est chargé de veiller à la mise en œuvre de la Convention par les Parties, a noté dans son *Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse*, adopté le 11 juillet 2019 et publié le 9 octobre 2019, que :

235. Selon des rapports d'ONG, il y a des cas dans lesquels des victimes de la traite se voient infliger des amendes ou sont poursuivies pour des infractions à la législation sur les étrangers, la législation sur le travail ou la réglementation sur la prostitution. Cette situation a des effets dissuasifs sur les victimes de la traite, qui sont moins disposées à signaler leur cas aux autorités par crainte d'être poursuivies ou éloignées du territoire suisse. Une organisation a fait état de cinq cas dans lesquels des victimes n'avaient pas été traitées comme telles ; après avoir pris contact avec les autorités, ces personnes avaient été considérées comme ayant enfreint les lois sur le travail ou sur le droit de séjour et condamnées à des amendes ou éloignées du territoire. Au cours de la visite, certains interlocuteurs ont souligné le fait que ces mesures visent en particulier les membres de la communauté rom et

²⁴ Voy. J. FIERENS, « La répression de la mendicité en 2004 », observations sous Pol. Bruxelles, 27 janvier 2004, *Journal des tribunaux*, 2004, pp. 543-544.

qu'elles ont souvent pour conséquence d'entraîner le retour à la fois des victimes et des auteurs dans leur pays d'origine. Le GRETA est préoccupé par le fait que, souvent, des victimes contraintes à des activités criminelles forcées ne seraient pas reconnues comme telles et seraient placées en détention. Dans ce contexte, l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité [souligné par la Cour]. »

70. La Cour européenne poursuit en évoquant entre autres une recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui se soucie de l'impact de la criminalisation de la mendicité à l'égard des Roms au regard de la Charte, comme les réclamantes proposent au Comité de l'effectuer (§§ 40-41) :

40. Dans sa Recommandation 2003 (2012) sur les migrants Roms en Europe, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné que les Roms font partie des groupes les plus défavorisés, discriminés, persécutés et brimés d'Europe. Elle a estimé que les préjugés, associés à une tendance répandue d'établir un lien entre les Roms et la criminalité, avaient grandement contribué à la situation critique des Roms en Europe. Concernant la criminalisation de la mendicité, elle a recommandé au Comité des Ministres de charger les comités et organes compétents du Conseil de l'Europe de ce qui suit :

*« analyser la législation et les pratiques des États membres qui visent à criminaliser la mendicité et (...) 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**²⁵ et d'autres normes du Conseil de l'Europe » (§ 6.1).*

41. Dans un article publié le 16 juillet 2015 sur le portail du Conseil de l'Europe, intitulé « Il est temps de déconstruire les mythes et les préjugés sur les migrants roms en Europe », Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, en fonction à l'époque, a constaté que les autorités de plusieurs pays envisageaient ou prenaient de plus en plus des mesures pour pénaliser la présence des Roms dans les espaces publics, en adoptant des interdictions de la mendicité ou du vagabondage. Il avait auparavant critiqué cette approche dans ses rapports sur la France et la Norvège.

42. Dans son rapport de 2011 concernant la France, Nils Muižnieks avait considéré l'interdiction de la mendicité à Marseille comme un exemple d'« antitsiganisme » (Rapport suite à la visite en France du 22 au 26 septembre 2014 (2015), § 171). Concernant la Norvège, il avait estimé que l'interdiction générale de la mendicité non agressive avait un impact discriminatoire sur les immigrants roms et portait atteinte à leur liberté d'expression, concluant que de telles lois devaient être abrogées (Rapport suite à la visite en Norvège, du 19 au 23 janvier 2015 (2015), en particulier §§ 59-67 (en anglais seulement)).

71. Les discriminations à l'égard des Roms sont parfois explicites en Belgique. Ainsi, l'arrêté communal de la Ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants

²⁵ Souligné par les organisations réclamantes.

(annexe 6), attaqué actuellement devant le Conseil d'Etat comme il a été indiqué²⁶, est justifié entre autres comme suit :

Considérant qu'il ressort du rapport de police du 3 mars 2022 précité

[...]

que 83 familles soit 271 mendiants d'origine roumaine (roms) ont été recensés par les services de police comme mendiants professionnels sur le territoire de notre zone dont 10% sont mineurs et logeaient à l'Hôtel Président (Samu social) ou en rue ;

Le bourgmestre de Bruxelles a par ailleurs déclaré, dans le quotidien *La Libre* du 5 mai 2022 (annexe 7) :

On ne va pas se cacher, c'est principalement avec la communauté rom qu'il y a un problème à ce niveau.

Et je précise que depuis que ce règlement a été pris, toutes les personnes qui mendient avec les enfants sont parties.

[...] Selon les informations que nous avons obtenues de nos services de police, elles sont rentrées en Roumanie.

[...] Nous avons des équipes de gardiens de la paix qui comprennent le roumain, nous sommes prêts à ouvrir des places dans les écoles, nous avons une cellule qui s'occupe uniquement des Roms au CPAS, mais les Roms de passage en Belgique ne souhaitent pas rentrer en contact avec nos services sociaux pour différentes raisons.

72. Déjà en 2012, après que les Roumains ont accédé au droit de libre circulation dans l'Union européenne, dans la doctrine juridique consacrée à l'exploitation de la mendicité, certains auteurs relevaient la discrimination indirecte dont sont victimes les Roms : « *Le droit pénal et les Roms. Voici une clé d'entrée dans le monde pénal bien étrange vu qu'il n'existe pas de droit pénal propre à une catégorie d'individus. Mais, il faut bien constater que les Roms sont certainement plus sujets à entrer dans certaines catégories d'infractions, non pas qu'il les commettent mais qu'ils les subissent en qualité de victime.*²⁷ »

73. Quoi qu'il en soit des mentions explicites dans la justification des réglementations communales, il est certain que les Roms, en matière d'interdiction ou de limitation de la mendicité, subissent des discriminations indirectes, c'est-à-dire de situations dans lesquelles une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est employé intentionnellement pour causer un désavantage particulier à des personnes d'une race, d'une origine sociale ou d'une (prétendue) origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes. L'article E de la Charte sociale interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte (voy. *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Belgique*, réclamation n° 185/2019, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2022, cc-185-2019, § 99)²⁸

²⁶ Affaire n° G/A 236.981/XV-5160.

²⁷ Ch.-E. CLESSE, « Les Roms face au droit pénal » dans J. FIERENS (dir.), *Les Roms face au droit en Belgique*, Bruxelles, La Chartre, 2012, p. 157. M. Clesse est actuellement auditeur du travail du Hainaut et professeur de droit pénal social à l'Université libre de Bruxelles.

²⁸ Voy. également les rapports de la *European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)* sur la discrimination à l'égard des Roms, notamment *Roms et gens du voyage dans six pays*, 2020, en ligne.

PARTIE IV. CONCLUSIONS

74. Il y a lieu de conclure, sur la base des faits établis par les organisations réclamantes, les développements ci-dessus et les documents cités, que les demandes de constatation de la violation, par la Belgique, des articles 16 et 30 pris en eux-mêmes et combinés avec l'article E de la Charte sont recevables et parfaitement fondées.

Fait à Paris, le 20 novembre 2023

Pour la FÉDÉRATION INTERNATIONALE POUR LES DROITS HUMAINS,

Alice MOGWE, Présidente

Pour le MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD QUART MONDE,

Bruno DABOUT, Délégué général

ANNEXES

1. Statuts de la *Fédération internationale pour les droits humains* (FIDH)
2. Statuts du *Mouvement international ATD Quart Monde*
3. Règlement intérieur du *Mouvement international ATD Quart Monde*
4. Bruxelles, 26 mai 2010, *Journal du droit des jeunes*, 2010, n° 298, p. 44.
5. Corr. Liège, 3 juillet 2019, J.L.M.B., 32/2019, p. 1504.
6. Arrêté communal de la Ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants
7. Déclaration du bourgmestre de Bruxelles dans le quotidien *La Libre* du 5 mai 2022