

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



European  
Social  
Charter

Charte  
sociale  
européenne



17 septembre 2024

**Pièce n° 3**

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

## **MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT SUR LE BIEN-FONDÉ**

**Enregistrées au Secrétariat le 19 août 2024**

**Comité européen des droits sociaux**

**Réclamation n° 233/2023**

**Mémoire sur le bien-fondé de la réclamation**

**POUR : LE ROYAUME DE BELGIQUE**

*Etat défendeur*

Représenté par Monsieur Piet HEIRBAUT, Directeur Général de la Direction Générale des Affaires Juridiques, agent pour la Belgique, dont les bureaux sont situés au Service Public fédéral Affaires étrangères, rue des Petits Carmes, 15 (Egmont II) B à 1000 Bruxelles, Belgique.

**CONTRE : LA FEDERATION INTERNATIONALE POUR LES DROITS HUMAINS FIDH  
ET LE MOUVEMENT INTERNATIONAL ATD QUART MONDE**

*Organisations réclamarantes*

\*\*\*

Vu la réclamation n° 233/2023, introduite le 20 novembre 2023, enregistrée le 1<sup>er</sup> décembre 2023 par la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et le Mouvement international ATD quart Monde ;

Vu la décision de recevabilité adoptée par le Comité européen des droits sociaux le 14 mai 2024 ;

Le gouvernement du Royaume de Belgique a l'honneur de présenter au Comité les observations qui suivent sur le bien-fondé de cette réclamation.

**Table des matières**

I.	La réclamation n° 223/2023.....	3
	Objet de la réclamation.....	3
	Rappel de la thèse des organisations réclamantes.....	4
II.	Discussion sur le bien-fondé de la réclamation .....	9
	II.1. Le respect de la dignité humaine n’est pas un principe général du droit .....	9
	II.2. La compétence en matière de police administrative dont sont investies les communes est exercée dans le respect des règles internationales, de la Constitution et de la jurisprudence pertinente .....	15
	II.3. L’interdiction prévue par l’article 10 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer .....	25
	II.4. Quant à l’aspect relatif à la traite des êtres humains .....	27
	II. 5. Lutte contre la pauvreté au niveau fédéral .....	27
III.	Commentaires et ajouts des entités fédérées.....	29
	III.1 Région Wallonne, Communauté Française et COCOF .....	29
	III.1.1 Contribution de la Région Wallonne.....	29
	III.1.2 Contribution de la Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté Française) .....	30
	III.1.3 Contribution de la Commission communautaire Française (COCOF) .....	32
	III.2 Région de Bruxelles-Capitale, de la Ville de Bruxelles et de la Commission communautaire commune (COCOM) .....	32
	III.2.1 Contribution de la Ville de Bruxelles.....	32
	III.2.2 Contribution de la Région de Bruxelles-Capitale .....	33
	III.3 Région et Communauté Flamande.....	38

I. LA RECLAMATION N° 223/2023

1. Les organisations internationales non gouvernementales réclamantes (Fédération internationale pour les droits humains ; Mouvement international ATD Quart monde) affirment que la Belgique viole les articles 16<sup>1</sup> (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et 30<sup>2</sup> (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) de la Charte sociale européenne révisée, pris en eux-mêmes et combinés avec l'article E<sup>3</sup> (non-discrimination).

*Objet de la réclamation*

2. Selon les organisations réclamantes, la Belgique viole ces dispositions pour les motifs suivants.

Article 16 de la Charte	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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 – ci-après, le « droit de mendier » ;</li> <li>- aucune loi fédérale ne définit les critères admissibles d'une limitation admissible de ce droit, étant exclusivement, selon elles : 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 ;</li> <li>- des sanctions pénales ou des amendes administratives frappant les personnes qui mendient sont prévues par des règlements communaux ;</li> <li>- les mendiants étrangers qui demandent leurs droits à l'aide sociale sont expulsés.</li> </ul>
Article 30	Les organisations réclamantes dénoncent une « <i>absence totale de politique globale et coordonnée au niveau national, régional ou communautaire</i> » permettant de promouvoir « <i>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</i> ».
Article E	Selon les organisations réclamantes, la Belgique est « <i>responsable de discriminations (...) fondées sur une prétendue race ou sur l'origine sociale, parce que, dans un certain nombre de cas, les règlements communaux</i>

<sup>1</sup> « 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'aide aux jeunes foyers, ou de toutes autres mesures appropriées. ».

<sup>2</sup> « 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 ».

<sup>3</sup> « 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. ».

	<i>interdisant la mendicité ou limitant le droit de mendier visent particulièrement une population qualifiée par les autorités publiques de « Roms » ».</i>
--	---

**Rappel de la thèse des organisations réclamantes**

3. Premièrement, en ce qui concerne le **cadre législatif et réglementaire** en la matière, les organisations réclamantes considèrent qu'en dépénalisant la mendicité par la loi du 12 janvier 1993 « contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire »<sup>4</sup>, pour des motifs liés à l'existence du droit à l'aide sociale et au principe du respect de la dignité humaine, la Belgique aurait dû reconnaître positivement le droit de mendier.

4. Elles relèvent, ensuite, que 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 »<sup>5</sup> a introduit les articles 433quinquies à 433novies dans le Code pénal, lesquels érigent en infraction **l'exploitation** de la mendicité. Elles estiment, toutefois, que les règlements communaux qui interdisent ou limitent la mendicité « *sanctionnent les personnes contraintes à la mendicité et exploitées (...) sans inquiéter les exploités* »<sup>6</sup>.

5. Elles observent également qu'un nombre important de communes a adopté ce type de règlements sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale, qui confie aux communes la responsabilité d'assurer, de manière générale, l'ordre public dans la commune. Parmi les attributions des communes consacrées par cette disposition figurent celles, soulignées par les réclamantes, 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; (...)*

*2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, (...)*

*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;*

*(...)*

*6° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public<sup>7</sup> ».*

<sup>4</sup> M.B., 4 février 1993, p. 2189.

<sup>5</sup> M.B., 2 septembre 2005, p. 38454.

<sup>6</sup> Réclamation collective, p. 9.

<sup>7</sup> Il est à noter que la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales a remplacé les mots « de dérangement public » par les mots « d'incivilités ».

Les réclamantes constatent, en outre, que ces règlements communaux qui interdisent ou limitent la mendicité, prévoient des peines ou des sanctions administratives communales, fondées sur l'article 119bis de la nouvelle loi communale ainsi que la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales<sup>8</sup>.

6. A leur estime, l'absence de disposition constitutionnelle ou légale consacrant le droit de mendier (1), l'adoption, par les communes, sur la base de la nouvelle loi communale, de règlements communaux sanctionnant toutes formes de mendicité par des peines de police ou par des sanctions administratives pécuniaires (2) et l'absence de prévisibilité et de vue d'ensemble de tous les règlements communaux (3) sont incompatibles avec le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, consacré par l'article 16 de la Charte.

7. Enfin, alors même que la mendicité a été dépenalisée en raison de l'existence du droit à l'aide sociale permettant à toute personne de vivre conformément à la dignité humaine, les organisations réclamantes affirment que ce droit n'existe pas pour les étrangers, dont le seul moyen d'assurer ou de tenter d'assurer leur dignité et celle de leurs proches est, pour beaucoup d'entre eux, la mendicité. Elles relèvent, à cet égard, que l'article 57, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale limite la mission de ces derniers :

- à l'aide médicale urgente à l'égard d'un étranger séjournant illégalement en Belgique ;
- à l'aide matérielle indispensable pour le développement de l'étranger de moins de 18 ans qui séjourne illégalement en Belgique avec ses parents, lesquels n'assument plus leur devoir d'entretien.

Quant à l'étranger qui sollicite l'aide sociale auprès d'un CPAS, fût-il en séjour légal en Belgique ou ressortissant d'un Etat membre de l'Union européenne, les réclamantes indiquent que son expulsion est quasiment automatiquement décidée par l'Office des étrangers, sur la base des articles 41ter, 42bis, 42ter ou 42quater de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, s'il représente « une charge déraisonnable pour le système d'aide sociale du Royaume ».

8. Deuxièmement, les organisations réclamantes poursuivent leur raisonnement en se référant à la **jurisprudence administrative et judiciaire belge**.

Elles relèvent, d'abord, qu'en dépit de la loi du 12 janvier 1993 précitée, la Ville de Bruxelles, se fondant sur l'article 135 de la nouvelle loi communale, a adopté, le 26 juin 1995, un arrêté « portant sur l'interdiction de l'exercice de la mendicité sur le territoire communal », qui fut annulé par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 68.735 du 8 octobre 1997. Dans cet arrêt, le Conseil d'Etat a jugé :

*« 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 publique ; que ces mesures doivent être proportionnées aux troubles constatés ou probables ».*

Elles citent, ensuite, un arrêt de la Cour d'appel du 26 mai 2010, qui a réformé un jugement ayant condamné, du chef d'exploitation de mineurs dans la mendicité, une femme rom, arrêtée pour avoir

---

<sup>8</sup> M.B., 1<sup>er</sup> juillet 2013, p. 41293.

mendié avec ses deux petits enfants. Selon la Cour, aucun élément du dossier ne démontrait toutefois que cette femme avait fait mendier l'un de ses enfants.

Dans l'arrêt n° 217.930 du 14 février 2012, le Conseil d'Etat a rappelé que si la loi n'interdit ni ne punit la mendicité, elle n'interdit pas davantage aux communes de restreindre la mendicité, pour autant que les mesures de police prises soient justifiées et proportionnées.

Les réclamantes citent également l'arrêt n° 229.729, rendu le 6 janvier 2015, dans lequel le Conseil d'Etat a consacré un droit de mendier si la mendicité est nécessaire à la préservation de la dignité humaine.

Elles font également référence au jugement du 3 juillet 2019 rendu par le Tribunal correctionnel de Liège et citent les extraits suivants :

*« Le règlement de police relatif à la mendicité de la Ville de Liège du 25 juin 2001 (...) 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 ». (...) 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 relève que (...)*

- *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 (...)*

*Le seul reproche formulé à l'encontre du prévenu est (...) qu'il aurait incommodé des passants lorsqu'il mendiait dans la mesure où il les aurait quelque peu suivis la main tendue. A supposer ce comportement établi, celui-ci n'est pas constitutif d'une infraction pénale.*

(...)

*Sous le couvert de la préservation de l'ordre public, il apparaît que nombre de communes (...) entendent en réalité l'interdire [la mendicité] ou, du moins, clairement la décourager. En prévoyant des sanctions administratives en cas d'infraction à leur règlement communal, elles tendent un retour à une forme de répression à laquelle le législateur a pourtant renoncé. (...) 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. ».*

9. Les organisations réclamantes constatent donc que le droit de mendier n'est consacré ni par la Constitution, ni par aucune loi, alors qu'il a été reconnu, de façon conditionnée, par le Conseil d'Etat, de sorte que bon nombre de règlements communaux le méconnaissent. Selon elles, « 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 »<sup>9</sup>.*

10. Troisièmement, après avoir analysé la jurisprudence belge, les organisations réclamantes s'attèlent à un examen de la **jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme**. Elles invoquent l'arrêt *Lacatus. Suisse*, que la Cour a rendu le 19 janvier 2021, au terme duquel il a été jugé ce qui suit :

- l'interdiction de mendier viole le droit au respect de la vie privée de la personne, consacré par l'article 8 de la Convention ;
- les ingérences dans ce droit en interdisant ou limitant la mendicité ne sont admissibles que si elles sont prévues par une loi, poursuivent un objectif légitime et sont proportionnées à ces objectifs.

11. Les réclamantes requièrent, sur la base de l'article 16 de la Charte, qu'une législation nationale relative à la mendicité soit adoptée, au titre d'une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer le plein développement de la famille. Afin d'aligner la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme avec celle du Comité européen des droits sociaux, elles sollicitent que cette loi spécifie de manière claire que les restrictions au droit de mendier ne peuvent avoir d'autres buts que ceux énoncés à l'article 8, §2, de la CEDH, soit la protection de la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre, la protection de la santé ou de la morale, la protection des droits et libertés d'autrui.

12. Quatrièmement, les organisations réclamantes s'appuient sur un rapport que le Service de lutte contre la pauvreté et l'Institut fédéral des droits humains ont conjointement publié en avril 2023, qu'ils ont intitulé « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains. Etude de la réglementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt *Lacatus* et de la jurisprudence du Conseil d'Etat ».

13. Il ressort de ce rapport qu'il existe, en Belgique, 305 règlements de police sur la mendicité qui, pour la plupart d'entre eux, sont incompatibles avec la jurisprudence du Conseil d'Etat et de la Cour européenne des droits de l'Homme, ce qui démontre, selon les réclamantes, 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* »<sup>10</sup>.

14. Les réclamantes reproduisent certains passages du rapport traitant des diverses hypothèses d'interdictions rencontrées dans les règlements communaux et concluant, généralement, à une absence d'atteinte à l'ordre public ou aux droits de tiers (interdiction de la mendicité à une zone spécifique pour renforcer l'attrait commercial/touristique d'une commune ; interdiction de mendier en affichant des infirmités corporelles, des blessures ou des mutilations ; interdictions de mendier pendant des périodes spécifiques ou lors de festivités ; interdiction de mendier en compagnie de mineurs ou par des mineurs ;

---

<sup>9</sup> Réclamation collective, p. 19.

<sup>10</sup> Réclamation collective, p. 12.



interdiction de mendier en compagnie d'animaux non agressifs ; interdiction de sonner ou de frapper aux portes en vue d'obtenir une aumône...).

15. Bien qu'elles regrettent l'absence, dans ce rapport, d'une prise en compte des exigences de la Charte, d'une analyse des dispositions relatives à la mendicité contenues dans les lois et règlements organisant les transports en commun et qu'il ne propose pas d'inscrire les limitations admissibles du droit de mendier dans une loi, telle la nouvelle loi communale, les organisations réclamantes se joignent aux recommandations qu'il contient, notamment :

- *« 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'Etat (...) » ;*
- *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 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 ».*

16. Enfin, les organisations réclamantes allèguent qu'il existe une discrimination à l'égard des « Roms ». Leur argumentation s'appuie sur l'arrêt *Lacatus* de la Cour européenne des droits de l'Homme dans lequel est évoqué le Rapport du Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains 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 ainsi qu'une Recommandation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Dans cet arrêt, la Cour a indiqué ce qui suit :

*« 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 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 Etats 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 (...) »*

*Dans un article publié le 16 juillet 2016 (...) Nils Muiznieks, 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 (...) ».*

17. Les réclamantes relèvent, par ailleurs, l'existence de discriminations directes à l'égard des Roms en Belgique et se réfèrent à l'arrêté communal de la Ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants duquel il ressort :

*« 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 (...) ».*

Indépendamment des mentions explicites dans les réglementations qui, selon elles, discriminent de façon directe les Roms, les réclamantes affirment qu'il est *« certain que les Roms, en matière d'interdiction ou de limitation de la mendicité, subissent des discriminations indirectes »*<sup>11</sup>, ce que l'article E de la Charte sociale prohibe également.

18. Les réclamantes concluent que, sur la base de leurs développements et des documents qu'elles citent, 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.

## **II. DISCUSSION SUR LE BIEN-FONDE DE LA RECLAMATION**

### ***II.1. Le respect de la dignité humaine n'est pas un principe général du droit***

19. Les organisations réclamantes considèrent que le législateur fédéral ou le Constituant aurait dû, en plus d'abroger les dispositions qui érigeaient la mendicité en infraction pénale, reconnaître positivement le droit de mendier, en ce que la mendicité est exercée pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine. A leur estime, le respect de la dignité doit être considéré comme un principe général du droit belge et comme un principe général du droit international, tel que visé à l'article 38, §1<sup>er</sup>, *littera c*, du statut de la Cour internationale de justice.

20. Plusieurs définitions de la notion de « principes généraux du droit » ont été proposées par la doctrine spécialisée :

- *« un ensemble de principes directeurs qui, sans avoir le caractère précis et concret des règles du droit positif, n'en servent pas moins l'orientation dans l'application et le développement de l'ordre juridique »*<sup>12</sup> ;
- *« certaines règles non écrites qui dans une société déterminée sont admises par l'unanimité des consciences, au même titre que des règles écrites. Cette unanimité d'adhésion fait que ces principes généraux constituent du droit positif exprimé par une volonté collective et que partant ils ont une force obligatoire pour tous les membres d'une communauté sociale, nationale, ou même internationale »*<sup>13</sup> ;
- *« des normes fondamentales, qui sont présentes, de manière plus ou moins implicite, dans un ou plusieurs systèmes juridiques ou branches du droit, où elles sont « trouvées » par la doctrine*

<sup>11</sup> Réclamation collective, p. 27.

<sup>12</sup> P. PESCATORE, *Introduction à la science du droit*, Luxembourg, Centre universitaire de l'Etat, 1978, n° 71, p. 119, cité dans P. MARCHAL, *Principes généraux du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 12.

<sup>13</sup> H. BEKAERT, *Introduction à l'étude du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1973, n° 175, p. 172, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 12.

*mais surtout par la jurisprudence, pour répondre aux besoins et aux attentes 'jugées indiscutables) de la société »<sup>14</sup> ;*

- « *les principes généraux du droit encadrent le droit, ils constituent l'arrière-plan de la législation qui permet de la comprendre, de l'interpréter, de combler ses lacunes et de résoudre d'autres problèmes d'application qu'elle présente »<sup>15</sup> ;*
- « *les principes généraux du droit sont les principes fondamentaux d'un ordre juridique déterminé. Le juge les induit de l'ensemble du droit positif en vigueur en un lieu et à une époque déterminés »<sup>16</sup>*

**21.** Les principes généraux du droit ont été reconnus comme étant une source du droit belge, tant par le Conseil d'Etat<sup>17</sup> que la Cour de cassation<sup>18</sup>.

A partir de 1970, la Cour de cassation a ainsi reconnu une série de principes : principe général du droit de la non-rétroactivité des lois<sup>19</sup>, principe général du droit de la continuité du service public<sup>20</sup>, principe *non bis in idem*<sup>21</sup>, principe général du droit interdisant au juge de statuer sur chose non demandée<sup>22</sup>, principe général de l'abus de droit<sup>23</sup>, principe général du droit suivant lequel la renonciation à un droit est de stricte interprétation et ne peut se déduire que de faits non susceptibles d'une autre interprétation<sup>24</sup>, principe général du droit constitué par l'exception d'inexécution en matière contractuelle<sup>25</sup>, principe général du droit de la séparation des pouvoirs<sup>26</sup>, principe général du droit de la prééminence du droit européen et du droit international conventionnel<sup>27</sup>, indépendance du juge<sup>28</sup>, etc.

Le législateur belge reconnaît l'existence de principes généraux du droit sur la base de l'article 2 du Code judiciaire.

Des principes généraux du droit sont également reconnus en droit international public, par l'article 38 du statut de la Cour internationale de justice (*infra*) et, en droit européen, sur la base du Traité sur l'Union européenne ainsi que la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et également par la Convention et la Cour européenne des droits de l'Homme.

**22.** Plusieurs caractéristiques peuvent leur être attribuées :

<sup>14</sup> R. SOETAERT, « Rechtsbeginselen en marginale toetsing in cassatie », in *Liber Amicorum Jan Ronse*, Gand, Story-Scientia, 1986, p. 51, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 12.

<sup>15</sup> M. VAN HOECKE, « Algemene rechtsbeginselen als rechtsbron : een inleiding » in *Algemene rechtsbeginselen* (M. VAN HOECKE éd.), Referaten van lezingencyclus georganiseerd door de Interuniversiteit Kontaktgroep Rechtstheorie, november 1987-maart 1989, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1991, p. 3, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 12.

<sup>16</sup> L.P. SUETENS, « Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht », *T.B.P.*, 1970, pp. 379 et s., spéc. N° 35, p. 396, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 13.

<sup>17</sup> Voir not. en ce qui concerne les droits de la défense C.E., arrêt n° 140 du 24 octobre 1949, *Doevenspeck* ; C.E., arrêt n° 265 du 21 février 1950, *Wolles*, cités dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 19.

<sup>18</sup> Également en ce qui concerne les droits de la défense, voir arrêts du 2 mai 1961, *Pas.*, 1950, I, p. 302 et *Pas.*, 1961, I, p. 926, cités dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 19.

<sup>19</sup> Cass., 22 octobre 1970, *Pas.*, 1971, I, p. 144, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 59.

<sup>20</sup> Cass., 22 octobre 1970, précité.

<sup>21</sup> Cass., 22 février 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 569.

<sup>22</sup> Cass., 26 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 885.

<sup>23</sup> Cass., 10 septembre 1971, *Pas.*, 1972, I, p. 28.

<sup>24</sup> Cass., 15 février 1974, *Pas.*, 1974, I, p. 630.

<sup>25</sup> Cass., 15 juin 1981, *Pas.*, 1981, I, p. 1179.

<sup>26</sup> Cass., 10 juin 1996, *Pas.*, 1996, I.

<sup>27</sup> Cass., 27 mai 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 886 ; Cass., 3 novembre 2000, *Pas.*, 2000, n° 593 ; Cass., 9 janvier 2002, *Pas.*, 2002, n° 17.

<sup>28</sup> Cass., 14 novembre 1980, *Pas.*, 1980, I, p. 317 : « la règle suivant laquelle le tribunal doit être une juridiction indépendante et impartiale constitue néanmoins un principe général du droit applicable à toutes les juridictions ».

- **généralité** : les principes généraux de droit comportent une « *série infinie d'applications* »<sup>29</sup>, mais ne s'appliquent pas, pour autant, dans toutes les branches du droit. Leurs champs d'application peuvent ainsi différer. Certains, comme le principe de la non-rétroactivité de la loi recouvre toutes les branches du droit. D'autres, comme le principe dispositif, voient leur application cantonnée à la procédure civile. Ces principes, « *dont on connaît un certain nombre d'applications* », sont susceptibles « *d'en recevoir d'autres, non encore définies, à mesure des modifications ou développements de la législation ou de la jurisprudence* »<sup>30</sup>. Telle est la portée de leur caractère « général ».
- **autonomie** : les principes généraux du droit existent et s'appliquent même en l'absence de texte<sup>31</sup>.
- **subsidiarité** : les principes généraux du droit « *s'effacent dans la mesure où la loi a réglé une matière déterminée* » et ils « *supplément la loi dans la mesure où celle-ci ne l'a pas réglée* »<sup>32</sup>. Ainsi, lorsque l'application et la portée d'un principe général du droit se voient organisées par une loi dans une matière déterminée, elle se substitue à lui, ce dernier ne subsistant que d'une façon subsidiaire<sup>33</sup>.
- **évolution** : les principes généraux du droit sont amenés à évoluer, être modifiés ou même disparaître, en fonction de « *l'évolution des situations politiques ou sociales* »<sup>34</sup>, ou selon que la loi les organise ou leur donne une forme législative<sup>35</sup>.

23. Les principes généraux du droit ne sont pas créés par la loi. Leur existence est constatée et énoncée par la jurisprudence<sup>36</sup>. Le juge ne reconnaît l'existence d'un principe général du droit « *que s'il a la certitude que le principe répond à la volonté non exprimée du législateur ou du Constituant et que, dès lors, tant généralement reconnu, il aura la force obligatoire propre aux normes de droit positif* ». Ainsi, le juge doit vérifier que ce principe « *possède les caractères de généralité et d'autonomie, seuls susceptibles de le constituer en norme juridique, supplétive de la loi* »<sup>37</sup>.

Les principes généraux du droit ne peuvent aller à l'encontre de la loi écrite, les normes législatives leur étant supérieures dans la hiérarchie des normes. La Cour de cassation a d'ailleurs expressément jugé qu'ils ne peuvent être appliqués par le juge dans une cause déterminée lorsque cette application serait inconciliable avec la volonté du législateur<sup>38</sup>.

24. Comme indiqué, les principes généraux du droit sont également reconnus en droit de l'Union européenne. La Cour de justice de l'Union a, en effet, érigé en principes généraux du droit des « *normes fondamentales non écrites, induites en règle, du Traité mais appartenant, de manière explicite ou*

<sup>29</sup> J. BOULANGER, « Principes généraux du droit et droit positif », in *Le droit privé français au milieu du XXème siècle. Etudes offertes à Georges Ripert*, Paris, LGDJ, 1950, p. 56, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 23.

<sup>30</sup> P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 24.

<sup>31</sup> W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », Discours prononcé à l'audience solennelle de rentrée de la Cour de cassation du 1<sup>er</sup> septembre 1970, *Bulletin des arrêts de la Cour de cassation*, Bruxelles, Bruylant, 1970, p. 43, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 25.

<sup>32</sup> P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 26.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>34</sup> W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », *op. cit.*, p. 51, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 26.

<sup>35</sup> P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 26.

<sup>36</sup> J. BOULANGER, « Principes généraux du droit et droit positif », *op. cit.*, p. 67 ; W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Propos sur le texte de la loi et les principes généraux du droit », *op. cit.*, p. 43, cité dans P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 27.

<sup>37</sup> P. MARCHAL, *op. cit.*, p. 31 et les auteurs cités en note 104.

<sup>38</sup> Cass., 4 décembre 2009, R.G. n° C.08.0072.F, juportal.be.

*implicite, aux traditions juridiques des Etats membres* »<sup>39</sup>. Ils sont énoncés dans les dispositions des traités ou dans le droit dérivé (règlements et directives). A l'instar des principes généraux en droit belge, les principes généraux du droit de l'Union s'appliquent de façon supplétive, lorsque leur champ d'application dépasse celui de la norme écrite<sup>40</sup>.

Dans un arrêt du 12 novembre 1989, la Cour de justice a jugé que les droits fondamentaux qui sont garantis par la Convention européenne des droits de l'Homme faisaient partie des principes généraux du droit communautaire dont la Cour assure le respect<sup>41</sup>. Cette jurisprudence a été consacrée à l'article 6.3 du Traité sur l'Union européenne, qui dispose :

*« Les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, font partie du droit de l'Union en tant que principes généraux ».*

Figurent, à titre d'exemples, parmi ces principes :

- des principes constitutionnels, tels que le principe d'égalité et de non-discrimination, le droit à un procès équitable, le droit de défense, la présomption d'innocence, le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale, l'application directe et la primauté du droit de l'Union, le principe de la confiance communautaire et de collaboration loyale...
- des principes généraux de droit international, tels que l'interdiction faite aux Etats de refuser l'accès à leur territoire à leurs propres ressortissants ou le principe de territorialité qui limite l'exercice des compétences de l'Union ;
- des principes généraux de procédure, tels que le droit d'accès à un juge, le caractère confidentiel de la correspondance entre un avocat et son client, le droit de la défense...
- d'autres principes encore, tels que l'interdiction de l'abus de droit et de l'enrichissement sans cause, la force majeure, le principe *non bis in idem*...<sup>42</sup>

25. Sur le plan international, les principes généraux du droit, mentionnés à l'article 38, §1<sup>er</sup>, *littera c*, du statut de la Cour internationale de justice<sup>43</sup>, ont été reconnus explicitement comme source du droit international obligatoire. Aux côtés des principes généraux de droit issus des ordres internes sont apparus des principes généraux propres à l'ordre juridique international, lesquels permettent au juge de statuer en l'absence de traité ou de règles coutumières<sup>44</sup>. L'on retrouve ici le caractère subsidiaire de tels principes. Ils sont constatés et consacrés par le juge, « *en confrontant les règles qu'il trouve dans divers systèmes juridiques* ». Ils sont donc « *communs à plusieurs droits internes et, par leur transposition dans l'ordre juridique international, ils deviennent aussi des principes de droit international* »<sup>45</sup>.

La Commission du droit international des Nations-Unies a eu l'occasion d'examiner la question des principes généraux du droit et a désigné un Rapporteur spécial à cette fin.

<sup>39</sup> P. MARCHAL, *op. cit.*, pp. 50 et 51, ainsi que les auteurs cités en notes 177 et 178.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>41</sup> C.J.C.E., 12 novembre 1989, *Stauder c. Ulm*, affaire n° 29/69, *rec.*, 1969, pp. 419 et 425, pt 7.

<sup>42</sup> P. MARCHAL, *op. cit.*, pp. 54 et 55, ainsi que les références citées.

<sup>43</sup> « *La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis, applique :*  
(...)

c. *les principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées*  
(...).

<sup>44</sup> P. MARTIN-BIDOU, « Fiche 29. Les principes généraux du droit », *Fiches de Droit international public. Rappels de cours et exercices corrigés*, sous la direction de Martin-Bidou Pascale. Ellipses, 2017, pp. 145-147.

<sup>45</sup> *Ibid.*

Dans un second rapport, publié en avril 2020<sup>46</sup>, le Rapporteur spécial a examiné la détermination des principes généraux du droit au sens de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice.

Il en ressort les éléments suivants :

- les principes généraux du droit sont une source du droit international ;
- les critères permettant de déterminer l'existence d'un principe général de droit sont des critères stricts ;
- les principes généraux de droit au sens de l'alinéa c) du paragraphe 1 de l'Article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice comprennent ceux découlant des systèmes juridiques nationaux ;
- pour déterminer les principes généraux de droit découlant des systèmes juridiques nationaux, il faut procéder en deux temps : premièrement, déterminer l'existence d'un principe commun aux principaux systèmes juridiques du monde ; deuxièmement, établir que ce principe est transposé dans le système juridique international. *« On entend par « reconnaissance », dans le présent contexte, le fait qu'il existe dans les systèmes juridiques nationaux des principes qui, sous certaines conditions, font partie du droit international. La première étape de l'analyse sert à établir qu'un principe juridique est reconnu par l'ensemble des nations et à préciser son contenu. La deuxième étape vise à établir que le principe est en outre reconnu par l'ensemble des nations comme faisant partie du droit international, dès lors qu'il est compatible avec les principes fondamentaux du droit international et que sont réunies les conditions de sa bonne application dans le système juridique international »*<sup>47</sup>.
- concernant la première étape de l'analyse, le Rapporteur spécial a souligné les points suivants :
  - o procéder à une analyse comparative des systèmes juridiques nationaux pour montrer qu'un principe leur était commun ;
  - o examiner le plus grand nombre possible de systèmes juridiques nationaux pour s'assurer qu'un principe était effectivement reconnu par l'ensemble des nations ;
  - o il n'est pas nécessaire d'examiner les systèmes juridiques de tous les États de la planète;
  - o les éléments à prendre en considération aux fins de l'analyse sont les sources juridiques internes des États, comme la législation et les décisions des juridictions nationales, en tenant compte des caractéristiques de chaque système juridique national<sup>48</sup>.
- concernant la seconde étape, le Rapporteur spécial a relevé que *« la transposition d'un principe commun aux principaux systèmes juridiques du monde dans l'ordre juridique international n'était pas automatique »*.

Deux conditions doivent ainsi être remplies :

- o le principe doit être compatible avec les principes fondamentaux du droit international;

<sup>46</sup> Deuxième rapport sur les principes généraux du droit, Commission du droit international des nations-Unies, 9 avril 2020, A/CN.4/741.

<sup>47</sup> A/CN.4/741, pp. 6 et 7. Soulignements du Royaume de Belgique.

<sup>48</sup> Rapport de la Commission du droit international des Nations-Unies, *Chapitre VIII – Principes généraux du droit*, A/76/10, p. 162, pt 184.

- les conditions de sa bonne application dans l'ordre juridique international doivent être réunies<sup>49</sup>. Il s'agit, selon le Rapporteur spécial, « *de s'assurer que le principe peut servir correctement son objectif en droit international, et d'éviter les distorsions ou les abus éventuels* »<sup>50</sup>.

A titre d'exemples, ont été reconnus, comme principes généraux du droit international : l'autorité de la chose jugée<sup>51</sup>, le principe selon lequel il appartient à celui qui allègue un fait d'en rapporter la preuve<sup>52</sup>, les Principes de droit international consacrés par le Statut du Tribunal de Nuremberg<sup>53</sup>, le principe de pollueur-payeur (en droit international de l'environnement)<sup>54</sup>, etc.

26. Les développements qui précèdent permettent de circonscrire et de mieux cerner la notion de « principe général du droit », ainsi que d'en comprendre les caractéristiques et éléments constitutifs.

En droit belge, on relève que, sur cette base, la jurisprudence, notamment celle de la Cour de cassation, a dégagé un très grand nombre de principes généraux du droit belge.

Cet inventaire ne comporte, toutefois, pas le respect de la dignité humaine. Cette notion n'a, en effet, jamais été, reconnue, énoncée, constatée ou consacrée en tant que principe général, par la jurisprudence, comme ce fut le cas pour d'autres règles, telles que : *patere legem quam ipse fecisti*<sup>55</sup>, l'obligation de standstill<sup>56</sup>, *electa una via, non datur recursus ad alteram*<sup>57</sup>, le double degré de juridiction<sup>58</sup>, *lex specialis posterior derogat priori generali*<sup>59</sup>, le report du jour de l'échéance au plus prochain jour ouvrable, lorsque ce jour est un samedi, un dimanche ou un jour férié légal<sup>60</sup>, etc.

La constatation et la reconnaissance de principes généraux du droit restent l'apanage du juge. Lui seul vérifie qu'une règle ou un adage possède les caractéristiques requises et détermine dans quelle mesure il/elle pourrait constituer un principe directeur fondamental emportant une unanimité sociétale quant à sa force obligatoire et à son intégration dans le droit positif d'un ordre juridique donné. Ainsi, une règle ne peut revêtir la qualification de principe général du droit en l'absence de toute reconnaissance par la jurisprudence.

L'arrêt de la Cour de cassation du 18 novembre 2013<sup>61</sup>, cité par les organisations réclamantes, n'est pas de nature à infirmer cette conclusion et n'érige en rien le respect de la dignité humaine en un principe général du droit, comme le prétendent à tort les réclamantes.

Dans cette affaire, un juge avait procédé à une remise d'une dette consistant en une amende pénale, alors que l'article 110 de la Constitution dispose que c'est le Roi qui a le droit de remettre ou de réduire les peines prononcées par les juges, sauf ce qui est statué relativement aux ministres et aux membres des gouvernements de communauté et de région. Il était donc soulevé, compte tenu de cette compétence

<sup>49</sup> *Ibid.*, pt 185.

<sup>50</sup> A/CN.4/741, p. 28.

<sup>51</sup> Voir par ex. *Délimitation maritime dans la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique (Costa Rica c. Nicaragua) et Frontière terrestre dans la partie septentrionale d'Isla Portillos (Costa Rica c. Nicaragua)*, arrêt, C.I.J. Recueil 2018, par. 68.

<sup>52</sup> Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, *Salini Costruttori S.p.A. and Italstrade S.p.A. v. The Hashemite Kingdom of Jordan*, affaire n° ARB/02/13, sentence, 31 janvier 2006, par. 73.

<sup>53</sup> Résolution 95 (I) de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1946.

<sup>54</sup> Voir, par exemple, la Convention internationale sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (Londres, 30 novembre 1990), Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 1891, n° 32194, p. 93.

<sup>55</sup> Cass., 25 février 1991, *Pas.*, 1991, I, n° 344, cité dans A. BOSSUYT, « Les principes généraux du droit dans la jurisprudence de la Cour de cassation », *J.T.*, 2005/39, n° 6201, p. 725-736. L'auteur propose une liste aussi exhaustive que possible, par branche du droit, des principes généraux du droit qui sont reconnus par la Cour de cassation.

<sup>56</sup> Cass., 14 janvier 2004, R.G. n° P.03.1310.F, cité dans A. BOSSUYT, *op. cit.*

<sup>57</sup> Cass., 30 avril 1997, *Pas.*, 1997, I, n° 209, cité dans A. BOSSUYT, *op. cit.*

<sup>58</sup> Cass., 27 février 2002, *Pas.*, 2002, n° 144 ; Cass., 16 mai 2001, *Pas.*, 2001, n° 288, cité dans A. BOSSUYT, *op. cit.*

<sup>59</sup> Cass., 2 octobre 2003, *Pas.*, 2003, n° 472, cité dans A. BOSSUYT, *op. cit.*

<sup>60</sup> Cass., 10 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, n° 82, cité dans A. BOSSUYT, *op. cit.*

<sup>61</sup> R.G. n° S.12.0138.F/1, juportal.be.

exclusive du Roi pour réduire ou remettre des peines, qu'une remise partielle ou totale des amendes pénales par une juridiction du travail dans le cadre d'un plan de règlement collectif de dettes ne pouvait être admise, sous peine d'une violation du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Premièrement, la Cour a relevé que l'article 1675/13 du Code judiciaire énumère les dettes qui ne peuvent pas faire l'objet d'une remise. Elle constate que les dettes qui résultent d'une condamnation pénale ne figurent pas dans cette liste.

Ensuite, elle a jugé que « *ni cette disposition [l'article 110 de la Constitution] ni le principe général du droit relatif à la séparation des pouvoirs n'interdisent au juge du règlement collectif de dettes d'octroyer au médié, dans les conditions fixées par la loi, la remise de dettes résultant de condamnations à des amendes pénales lorsque cette mesure est nécessaire pour permettre à l'intéressé et à sa famille de mener une vie conforme à la dignité humaine* ».

En réalité, la Cour de cassation n'a fait qu'appliquer la disposition du Code judiciaire précitée<sup>62</sup>. La dignité humaine a ainsi servi de « référence » pour le juge, qui, confronté à un médié dont la situation financière était délicate, a décidé d'une remise de ses amendes pénales, laquelle n'est d'ailleurs pas exclue par la disposition du Code judiciaire précitée.

Quant à l'affirmation selon laquelle le respect de la dignité humaine serait un principe général du droit international, il convient de relever, compte tenu des développements exposés *supra*, qu'il n'a jamais été reconnu comme un principe commun aux principaux systèmes juridiques du monde et qu'il n'a jamais été transposé dans l'ordre juridique international, de sorte qu'il ne peut revêtir cette qualification.

La dignité humaine doit, en droit européen et international, davantage être qualifiée de « valeur ». Cette interprétation se confirme, à la lumière de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>63</sup> et du Traité sur l'Union européenne<sup>64</sup>.

27. Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que c'est à tort que les réclamantes affirment que le respect de la dignité humaine doit être considéré comme un principe général du droit belge et du droit international.

## ***II.2. La compétence en matière de police administrative dont sont investies les communes est exercée dans le respect des règles internationales, de la Constitution et de la jurisprudence pertinente***

<sup>62</sup> C'est d'ailleurs la conclusion à laquelle aboutit J. FIERENS, conseil des réclamantes et cité par celles-ci :

*« Lorsque dans l'arrêt du 18 novembre 2013 commenté, la Cour de cassation précise les dispositions pertinentes du Code judiciaire autorisent la remise de dettes résultant de condamnations à des amendes pénales « lorsque cette mesure est nécessaire pour permettre à l'intéressé et à sa famille de mener une vie conforme à la dignité humaine », elle ne fait qu'utiliser le vocabulaire que contient la loi qui a inscrit ces normes dans notre législation, en l'occurrence la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes et à la possibilité de vente de gré à gré des biens immeubles saisis. L'article 1675/3 inséré dans le Code judiciaire, en son alinéa 3, dit que « le plan de règlement a pour objet de rétablir la situation financière du débiteur, en lui permettant notamment dans la mesure du possible de payer ses dettes et en lui garantissant simultanément ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine ». Le respect de la dignité humaine est ainsi à la fois la condition d'application de la loi et son but » (J. FIERENS, « Existe-t-il un principe général du droit du respect de la dignité humaine ? », R.C.J.B., 2015/4, p. 372).*

<sup>63</sup> Le préambule de la Charte indique : « *Consciente de son patrimoine spirituel et moral, l'Union se fonde sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté d'égalité et de solidarité* ».

<sup>64</sup> L'article 2 dispose : « *L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes* ».



**28.** La police administrative désigne l'« ensemble des pouvoirs attribués par ou en vertu de la loi aux autorités administratives leur permettant d'adopter des limitations aux droits et libertés des citoyens afin de leur imposer la discipline que requiert la vie en société »<sup>65</sup>. La notion de « discipline que requiert la vie en société » est variable, et il appartient au législateur d'en préciser la portée.

On distingue, au sein de la police administrative, la police **générale** et les polices **spéciales**.

La police générale tend au maintien de l'ordre public, lequel est constitué de trois composantes : la sécurité<sup>66</sup>, la salubrité<sup>67</sup> et la tranquillité<sup>68</sup> publiques. Elle concerne toutes les activités humaines, en général et relève, principalement, des autorités communales.<sup>69</sup>

Une police est dite « spéciale » dans les hypothèses suivantes :

- soit elle poursuit un objectif étranger à l'ordre public ;
- soit elle ne poursuit qu'une des composantes précitées de l'ordre public ;
- soit parce que, bien que poursuivant un objectif recouvrant l'ordre public (l'ensemble de ses composantes), elle ne régit que certaines activités ou est organisée par une législation particulière<sup>70</sup>.

**29.** Les communes sont investies d'une compétence de police générale, désignée « police communale ».

L'article 135, §2, de la nouvelle loi communale (ci-après, NLC) constitue le siège de cette compétence, laquelle ne peut être exercée qu'aux fins du maintien de l'ordre public<sup>71</sup>.

L'article 135 de la NLC dispose :

*« § 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*

<sup>65</sup> P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 457.

<sup>66</sup> Absence d'accidents dommageables pour les personnes et pour les biens (M.-A. FLAMME *et al.*, *Droit administratif*, t. 2, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1.111, cité dans P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 618).

<sup>67</sup> Absence de maladie par la sauvegarde de l'hygiène (M.-A. FLAMME *et al.*, *Droit administratif*, t. 2, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1.111, cité dans P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 599).

<sup>68</sup> Absence de désordre et de tumultes (M.-A. FLAMME *et al.*, *Droit administratif*, t. 2, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1.111, cité dans P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 631).

<sup>69</sup> P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 457.

<sup>70</sup> *Ibid.*, pp. 457 et 458.

<sup>71</sup> S. PERIN, *op. cit.*, p. 341.

*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 épizootie ;*

*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 d'incivilités.*

*§ 3. Les communes sont chargées de faire bénéficier leurs habitants d'une administration dont les modes et périodes d'accès sont adaptés via des heures d'ouverture plus étendues au moins un jour par semaine, et via des services par internet »<sup>72</sup>.*

La police administrative communale vise donc à « *maintenir l'action des individus dans les limites que requiert le maintien de l'ordre public. En d'autres termes, l'existence de la police administrative communale est due au seul fait que les particuliers pourraient, par leur activité ou leur inaction, provoquer, à cet ordre, des atteintes dont la collectivité a besoin d'être sauvegardée* »<sup>73</sup>.

La police administrative comprend le pouvoir d'adopter tant des règlements que des mesures individuelles.

**30.** En dépit des pouvoirs de police limités du bourgmestre et du Collège des Bourgmestre et échevins, il revient au conseil communal d'adopter des ordonnances de police communale et des règlements de police communale, lesquels peuvent, sur la base de l'article 119bis de la NLC, être assortis de peines de police ou de sanctions administratives communales, conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales<sup>74</sup>.

**31.** La sanction administrative consiste en un « *acte administratif qui inflige une pénalité à une personne, en raison d'un comportement contraire aux normes applicables, qu'il s'agisse d'une amende ou de toute autre mesure punitive pécuniaire ou non* »<sup>75</sup>.

<sup>72</sup> Soulignement de l'Etat défendeur.

<sup>73</sup> J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, pp. 80 et 81, cité dans S. PERIN, *op.cit.*, p. 340.

<sup>74</sup> M.B., 1<sup>er</sup> juillet 2013, p. 41293.

<sup>75</sup> Définition retenue par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans la recommandation n° R (91) 1, adoptée le 13 février 1991.

Les communes peuvent prévoir des sanctions administratives en cas de violation de leurs règlements.

Il peut s'agir d'une amende de maximum 500 EUR (175 EUR pour les mineurs). Des mesures alternatives sont possibles, telles que la médiation locale – approche qui est d'ailleurs privilégiée dans les cas de mendicité prohibés, dès lors qu'il est évident que la personne concernée n'aurait pas les moyens de s'acquitter du paiement.

Conformément à l'article 5 de la loi, le conseil communal ne peut prévoir simultanément une sanction pénale et une sanction administrative pour les mêmes infractions à ses règlements et ordonnances.

**32.** Le pouvoir de police administrative dont jouissent les communes, sur la base de l'article 135 NLC, leur permet donc d'adopter des règlements limitatifs ou prohibitifs relatifs à la mendicité, lorsque cette dernière constitue, de par la forme de son exercice, ses modalités, sa territorialité, son caractère agressif, intrusif ou inoffensif ou sa temporalité, un trouble à la salubrité, à la sûreté ou à la tranquillité sur leur territoire, et dont elles se doivent d'en garantir la jouissance à l'ensemble de leurs habitants.

Ce pouvoir n'est toutefois nullement arbitraire.

En effet, comme le dispose expressément l'article 119, alinéa 2, de la NLC, les règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois, aux décrets, aux ordonnances, aux règlements, aux arrêtés de l'État, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires.

Plus fondamentalement encore, le respect de la hiérarchie des normes exige que les règlements communaux pris en application de l'article 135 de la NLC doivent également être adoptés et appliqués dans le respect des règles internationales et de la jurisprudence précitées.

Il est donc manifeste que les communes doivent, dans ce cadre, respecter tant les obligations internationales qui découlent des engagements pris par le Royaume de Belgique que les enseignements jurisprudentiels de la Cour européenne des droits de l'homme. Elles doivent, simultanément, respecter les obligations qui découlent de dispositions constitutionnelles ou légales internes.

**33.** Concernant les limites qui encadrent ces règlements communaux, le Conseil d'Etat a d'ailleurs jugé :

*« une mesure de police, utile et efficace, doit néanmoins être adaptée à la gravité de l'atteinte à l'ordre public qu'elle entend prévenir; en ce sens qu'il doit exister un rapport de proportionnalité entre, d'une part, la limitation apportée par la mesure de police administrative à l'exercice d'une liberté, (...), et, d'autre part, le trouble qu'il est nécessaire d'éviter »<sup>76</sup>.*

*« La légalité d'une mesure de police administrative doit être justifiée par des faits concrets et étayés tenant au maintien de l'ordre public, soit un trouble de l'ordre public ou un risque sérieux d'un tel trouble et il doit y avoir un rapport raisonnable de proportionnalité entre la gravité de l'atteinte ou de la menace d'atteinte à l'ordre public et l'intensité de la restriction apportée à la liberté en cause. Le Conseil d'État ne peut censurer que les disproportions manifestes en tenant compte, notamment, des possibilités de maintien matériel de l'ordre dont le bourgmestre dispose »<sup>77</sup>.*

<sup>76</sup> C.E., arrêt n° 187.717 du 4 novembre 2008, *Société anonyme KPN Orange Belgium* – soulignements du Royaume de Belgique ; voir égal. C.E., arrêt n° 196.527 du 30 septembre 2009, *S.A. C.D.B. Entreprise* ; C.E., arrêt n° 215.982 du 25 octobre 2011, *SA Mobistar* ; C.E., arrêt n° 258.897 du 22 février 2024, *J&R Immo Invest*.

<sup>77</sup> C.E., arrêt n° 254.299 du 27 juillet 2022, *XXXX* ; voir égal. C.E., arrêt n° 257.900 du 30 septembre 2023, *ASBL La ruche et Munier* ; C.E., arrêt n° 253.760 du 16 mai 2022, *Joseph M'Beka Matundu Puati*.

Lorsqu'il est amené à vérifier si un règlement communal de police est compatible avec une liberté individuelle, trois étapes sont vérifiées par la juridiction administrative<sup>78</sup> :

- dispose-t-il d'éléments concrets qui lui ont été soumis par l'administration, qui établissent que l'ordre public est effectivement troublé ou risque de l'être ? En fonction, il apprécie la gravité du trouble et la situation dans laquelle il intervient ;
- les éléments qui lui sont soumis justifient-ils le règlement ? Autrement dit, la mesure adoptée est-elle utile, nécessaire ou indispensable pour lutter contre le trouble identifié, compte tenu des différentes possibilités dont dispose la commune pour maintenir l'ordre public ? ;
- le règlement ne grève-t-il pas la liberté individuelle de manière disproportionnée ?

34. A l'issue de ce contrôle, le Conseil d'Etat a ainsi annulé l'arrêté du 26 juin 1995 du Conseil communal de la Ville de Bruxelles portant sur l'interdiction de l'exercice de la mendicité sur le territoire communal, au motif que ce règlement revêtait un caractère manifestement disproportionné par rapport aux troubles causés à l'ordre, à la sécurité et à la tranquillité publiques que la Ville de Bruxelles voulait éviter.

L'arrêté attaqué était libellé comme suit :

*« LE CONSEIL COMMUNAL,*

*Vu l'article 135 de la nouvelle loi communale du 26 mai 1989 ;*

*Considérant que le nombre de mendiants dans les rues de Bruxelles ne fait que croître ;*

*Qu'il est constaté, principalement dans les quartiers commerçants, qu'il s'agit souvent de personnes qui, le matin, sont déposées dans les rues pour être reprises en soirée. Cette pratique serait de nature à démontrer qu'il s'agit d'une mendicité organisée ;*

*Que parfois, les passants ou la clientèle de ces commerçants, les habitants de notre ville, sont accostés de manière agressive par des mendiants dont le comportement peut ainsi susciter un sentiment d'insécurité.*

*Que de plus, dans les rues où les commerces sont nombreux, la circulation des piétons est entravée par le nombre croissant de ces mendiants.*

*Que suite à la loi du 12 janvier 1993, notamment en ses articles 28 et 29, la mendicité n'est plus réprimée. Seul l'article 82 de la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse réprime la participation de mineurs aux activités de la mendicité.*

*DECIDE :*

*Considérant que la mendicité peut nuire à la sûreté et à la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publics.*

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

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

---

<sup>78</sup> Voir not. C.E., arrêt n° 103.730 du 19 février 2002, *Snellings et Agalev*.

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

A cette occasion, le Conseil d'Etat a jugé :

*« Considérant 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;*

*Considérant que le but poursuivi, ainsi qu'il appert des motifs de l'acte attaqué, est de mettre fin à des pratiques déterminées - la mendicité organisée - ou à des faits se produisant dans des lieux déterminés ("principalement dans les quartiers commerçants" ou "dans les rues où les commerces sont nombreux") ou à des moments déterminés (lorsque la circulation piétonne est importante ou "le matin");*

*Considérant que l'interdiction générale de la mendicité, valant pour tout le territoire de la ville et de manière permanente, portée par le conseil communal revêt, dès lors, un caractère manifestement disproportionné par rapport aux troubles qui seraient causés à l'ordre, la sécurité et la tranquillité publics, troubles qui ne procèdent que de pratiques déterminées et de faits localisés dans l'espace et dans le temps; qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise dans l'application de l'article 135 de la nouvelle loi communale »<sup>79</sup>.*

A l'inverse, alors que la suspension de son exécution était poursuivie devant le Conseil d'Etat, ce dernier 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, au motif que la Ville était confrontée à de réels troubles à l'ordre public, causés par l'exercice de la mendicité dans certains quartiers du centre-ville et que le règlement ne prévoyait pas une interdiction générale et permanente, mais bien une interdiction limitée dans le temps et l'espace, justifiée par des éléments concrets.

Ce règlement était libellé comme suit :

*« Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, spécialement ses articles L1122-30 alinéa 1er, L1122-32, L1123-29, L1133-1 et L1133-2;*

*Vu la Nouvelle Loi Communale, spécialement ses articles 119, 119bis, 133 alinéa 2 et 135 § 2, 1°, 2°, 3°, 5° et 7°;*

*Vu la loi du 8 avril [1965] sur la protection de la jeunesse, spécialement son article 82;*

*Vu la loi du 16 février 1954 relative à la protection de la canne blanche; Considérant que 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 ou édifices publics;*

*Que, particulièrement, appartient aux communes le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes, accompagnées d'ameutement dans les rues et 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;*

*Qu'également, les communes doivent prendre des précautions convenables en vue de prévenir les accidents ainsi que les mesures nécessaires y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public;*

<sup>79</sup> C.E., arrêt n° 68.735 du 8 octobre 1997, *Association sans but lucratif Ligue des droits de l'homme*.

*Considérant que la pratique de la mendicité est susceptible de compromettre la commodité du passage, voire de mettre en danger la circulation des piétons et automobilistes en certains endroits particulièrement fréquentés de l'entité;*

*Que la pratique de la mendicité est également susceptible de nuire au bon déroulement d'événements particuliers entraînant de grands rassemblements de personnes;*

*Qu'en certains endroits, la mendicité est également susceptible de générer un sentiment d'insécurité, particulièrement à l'égard des catégories "faibles" (enfants-personnes âgées) et de perturber le déroulement d'activités, notamment scolaires et commerciales, susceptibles de dégénérer en dispute et autres troubles;*

*Que la pratique de la mendicité a été constatée à l'occasion de grands rassemblements (brocantes et marchés notamment) ainsi qu'en certains endroits (abords des grands magasins, commerces, gares, places publiques,...);*

*Qu'il a été constaté, par ailleurs, depuis plusieurs mois un accroissement considérable du nombre de mendiants sur le territoire communal et singulièrement dans les artères commerçantes et touristiques du centre de Namur et de Jambes;*

*Qu'une part significative de cette nouvelle mendicité est organisée, ou à tout le moins facilitée par des réseaux extérieurs qui viennent s'ajouter aux mendiants qui étaient déjà présents sur le territoire de la Ville (utilisant parfois même des enfants, des jeunes animaux et allant jusqu'à simuler des infirmités;...);*

*Que de nombreuses plaintes et réclamations ont été adressées tant au Bourgmestre qu'au Chef de corps par des touristes, par des citoyens, par des commerçants, par des usagers de la Ville (travailleurs, étudiants, chalands...);*

*Que le diagnostic local de sécurité rédigé dans le cadre du Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention (PSSP) édicté par le Ministère de l'Intérieur, permet de favoriser la prise de décision en matière d'orientation des actions et des projets de la Ville et de ses partenaires dans le cadre de ce même PSSP qui met en exergue l'insécurité subjective (perception, sentiment d'insécurité) vécue et dénoncée par la population;*

*Qu'il est manifeste que cette mendicité génère un sentiment d'insécurité fort dans le chef de la population;*

*Qu'il appartient dès lors au Conseil, sur proposition du Bourgmestre, de prendre des mesures idoines pour endiguer ce phénomène dans les plus brefs délais pour éviter une extension de celui-ci;*

*Qu'il convient en conséquence d'interdire la mendicité dans les lieux où les troubles sont plus régulièrement constatés et les plus probables de se produire et ce durant le temps strictement nécessaire;*

*Considérant enfin que certaines formes de mendicité particulièrement dérangeantes doivent être interdites;*

*Qu'en parallèle, un plan d'action transversal relatif à la politique d'accompagnement social se poursuivra intensément avec l'ensemble des services et acteurs concernés, internes et externes à la Ville, sur le territoire communal;*

*Considérant en outre qu'un règlement relatif aux prestations artistiques sur le domaine public, tel le service chantant, sera proposé prochainement au Conseil communal;*

*Sur proposition du Collège communal du 26 juin 2014,*

*Décide :*

*Art. 1er : Au sens du présent règlement, il y a lieu d'entendre par : Mendicité, le fait de demander aide et assistance au public sous forme d'aumônes ou le fait de dissimuler la demande d'aumône sous le prétexte d'offrir un service, tel que la vente d'objets, de journaux ou de périodiques...*

*Art. 2 : La mendicité est interdite à Namur dans les lieux publics spécifiés ci-après :*

*a. Namur : places de la Station, du Chapitre, et Léopold, boulevards Ernest Mélot, du Nord, rue Borgnet, square Léopold, rues Rogier, Godefroid, avenue de la Gare, rue de Fer, venelle des Capucins, rue des Dames Blanches, Espace de l'Ange, rue de Marchovelette, place d'Armes, rues de la Monnaie, du pont, l'ensemble des rues du piétonnier; rues de Bruxelles, des Croisiers, des Carmes, rue et passage Saint-Joseph, passage de la Gare, rues de l'Inquiétude, Émile Cuvelier; place du Théâtre, rues de la Tour, Saint Jacques, du Beffroi, de Bavière, des Brasseurs, place Maurice Servais, rues du Bailly, des Échasseurs, Jean-Baptiste Brabant, du 1er Lanciers, de l'Étoile, des Tanneries, du Lombard, Julie Billiard, Saint-Nicolas, place l'Ilon, rue Bas de la Place, avenue Fernand Golenvaux, rues d'Harscamp, de Gravière, Pepin, Joseph Saintraint, Lelièvre, places Saint-Aubain, du Palais de Justice, rues Grafé, Grandgagnage, de l'Arsenal, du Séminaire, rempart de la Vierge, places Saint-Hilaire, Kegeljan, Marché Saint Remy, rue du Grognon, pointe du Grognon, rue Notre-Dame, impasse de l'Hôpital Militaire, rues Moncrabeau, Gaillot, Lucien Namèche, jardins du Mayeur; rue des Ursulines, place du Carillon, rues de l'Évêché, des Bouchers, impasse d'Harscamp, quais de Sambre (dans sa section comprise entre les ponts de l'Évêché et de France), des Chasseurs Ardennais, rues du Tan, Patenier, de Gembloux, chaussées de Louvain et de Waterloo.*

*b. Jambes : place de la Wallonie, rue de la Gare Fleurie, avenues du Bourgmestre Jean Materne et Gouverneur Bovesse, boulevard de la Meuse, quai de Meuse, rue d'Enhaive (dans sa section comprise entre l'avenue du Bourgmestre Jean Materne et le rue de la Brigade Piron).*

*La mendicité est interdite à l'occasion des manifestations spécifiques suivantes : les Fêtes de Wallonie, le marché de Noël, ainsi que lors des fêtes et kermesses locales, pendant la durée et aux endroits du domaine public où elles se déroulent.*

*Art. 3 : Est également interdit, sur l'ensemble du domaine public, et de façon permanente :*

- le fait de mendier accompagné d'un mineur de moins de 16 ans;*
- le fait de mendier avec une agressivité physique ou verbale;*
- le fait de mendier accompagné d'un animal potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir;*
- le fait de mendier en entravant la progression des passants;*
- le fait de mendier à l'entrée des édifices publics ou privés en entravant l'accès;*
- sur les voies de circulation et les carrefours routiers.*

*Art. 4 : Sans préjudice de sanctions plus fortes éventuellement prévues par des lois particulières, les contraventions aux dispositions des articles 2 et 3 sont punies de peines de police.*

*Art. 5 : Sans préjudice des peines prévues à l'article 4 et des mesures de police administrative le cas échéant nécessaires, les contrevenants aux dispositions du présent règlement sont orientés vers le service de Cohésion sociale et ses partenaires au sein du relais social urbain namurois qui fournissent à ceux-ci, sur base volontaire, une information quant à l'aide sociale en vigueur;*

*ainsi qu'une assistance, notamment quant aux démarches administratives que nécessite leur situation.*

*Art. 6 : Le présent règlement reste en vigueur durant 12 mois à compter de sa publication.*

*Art. 7 : Le présent règlement est publié par voie d'affichage.*

*(...) ».*

Le Conseil d'Etat a alors jugé :

*« 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; que ce droit n'implique toutefois pas celui de mendier sans qu'aucune restriction ne puisse être apportée à cette pratique par l'autorité administrative; que, sous réserve de l'examen des autres moyens, le règlement attaqué se fonde sur les pouvoirs de police de l'autorité communale, dont l'existence est beaucoup plus ancienne que les dispositions invoquées au moyen et ne peut contrevenir à un principe de standstill; que les interdictions édictées à ce titre peuvent limiter la mendicité tout comme elles peuvent restreindre d'autres activités de nature à procurer des ressources, par exemple le commerce ou l'organisation de spectacles; que le moyen n'est pas sérieux;*

*(...)*

*si les articles 433ter et 433quater du Code pénal répriment l'incitation à la mendicité et l'exploitation de la mendicité d'autrui, la mendicité en elle-même n'est ni interdite ni pénalement réprimée; que ce constat n'empêche pas les communes d'en limiter la pratique sur la base de leurs pouvoirs de police générale, ces pouvoirs étant justement de nature à réguler les comportements au-delà de ce qui est déjà interdit par la loi ;*

*Considérant que l'article 135 N.L.C. confère aux communes, en son § 2, la 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»; que les motifs justifiant l'adoption d'ordonnances de police sur la base de cette disposition doivent se rattacher à ces notions et présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec les exigences ainsi identifiées; qu'une telle mesure ne peut se fonder exclusivement sur un sentiment d'insécurité exprimé par une partie de la population, si des éléments objectifs ne viennent pas étayer l'existence de risques pour l'ordre public matériel en ses différents aspects; que l'adjonction de la notion d'incivilité à l'article 135 n'a pas modifié ces données;*

*Considérant qu'il ressort de ce qui précède 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; que toutefois, sa pratique à certains endroits, à certains moments et selon certaines modalités peut être interdite, dans le respect du principe de proportionnalité;*

*Considérant qu'en l'espèce, les pièces du dossier administratif décrivent en substance une forte augmentation de la mendicité dans le centre de Namur; des comportements agressifs ou harcelants de la part de mendiants, ainsi que les indices d'une exploitation abusive de la mendicité par des filières organisées, attribuée principalement à des Roms; que les rapports des gardiens de la paix mentionnent de multiples incidents, relevant notamment de tentatives de vol à la tire ou d'escroquerie; que l'acte attaqué, adopté au vu de ces éléments, repose bien sur des motifs relevant de l'article 135 N.L.C., la partie adverse ayant pu considérer que la situation ainsi décrite générerait des tensions qui intéressent l'ordre public matériel; que ces constatations ont pu l'amener, sans erreur manifeste d'appréciation, à établir temporairement, d'une part une interdiction de la mendicité dans les quartiers où les problèmes ont été constatés, d'autre part*



*une interdiction durant certaines festivités, et enfin une interdiction de certaines modalités de la mendicité;*

*Considérant que l'interdiction durant certaines festivités est par définition limitée dans l'espace et dans le temps, et que la partie adverse a pu estimer nécessaire de régler particulièrement ces circonstances qui donnent lieu à de grands « rassemblements d'hommes », selon l'expression de l'article 135 N.L.C.; (...) »<sup>80</sup>.*

Plus récemment, des organisations ont introduit un recours devant le Conseil d'Etat pour, d'une part, suspendre l'exécution des articles 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup> et 4, §§ 2 et 4, de l'arrêté communal de la ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants et, d'autre part, l'annuler.

Sur la demande de suspension, le Conseil d'Etat a jugé :

*« L'acte attaqué ne porte pas d'interdiction pure et simple de la mendicité sur le territoire de la partie adverse, mais interdit uniquement de mendier avec un mineur de moins de 16 ans, étant entendu qu'il garantit aux enfants dont les parents se livrent à la mendicité, soit une place dans les milieux d'accueil de la Ville, soit une inscription dans l'une de ses écoles, selon l'âge des enfants. Or, la partie requérante n'allègue pas et ne démontre a fortiori pas que la pratique de la mendicité serait rendue impossible ou plus difficile en l'absence d'enfants de moins de 16 ans, ni que les enfants qui ne peuvent accompagner leurs parents lorsqu'ils se livrent à la mendicité se trouveraient dans une situation de nature à entraîner un inconvénient grave »<sup>81</sup>.*

**35.** Les règlements communaux relatifs à la mendicité ne constituent pas, de façon générale, un retour à l'époque antérieure à l'année 1993, lorsque la mendicité faisait l'objet d'une infraction pénale, comme tentent de le faire croire les organisations réclamantes. Il s'agit d'un moyen, pour les communes, de préserver l'ordre public sur leur territoire lorsque l'exercice de la mendicité constitue une nuisance, un trouble à cet ordre ou une atteinte aux droits des tiers et doit, de ce fait, être prohibée, compte tenu des circonstances de l'espèce. La lutte contre certaines formes problématiques de mendicité ne revient donc pas, pour autant, à l'ériger de nouveau en infraction pénale.

Ces restrictions sont parfaitement admissibles. En effet, pour rappel, si la Cour européenne des droits de l'Homme a reconnu, dans l'arrêt *Lacatus contre Suisse*, rendu le 19 janvier 2021, que le droit de mendier pouvait bénéficier de la protection de la Convention (au regard de l'article 8), ce droit n'est toutefois pas absolu et les motifs admissibles pour le restreindre sont ceux qui sont ceux énoncés à l'article 8, §2 de la Convention.

Les communes qui interdisent ou limitent la mendicité sur leur territoire doivent le faire dans le respect des normes et principes applicables. Il a été démontré que, dans l'hypothèse où des règlements restreignant la liberté de mendier venaient à ne pas être conformes à ces normes et principes ou à violer les garanties émanant de l'arrêt *Lacatus*, ils peuvent être critiqués et faire l'objet d'un contrôle – notamment de proportionnalité – devant le Conseil d'Etat. Ce dernier assure donc « une protection contre l'arbitraire administratif » en ce sens que « sa jurisprudence nous donne l'occasion d'examiner la conformité d'un règlement sur la mendicité avec les normes applicables »<sup>82</sup>.

<sup>80</sup> C.E., arrêt n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et consorts*.

<sup>81</sup> C.E., arrêt n° 255.608 du 26 janvier 2023, *ASBI Ligue des droits humains et consorts*.

<sup>82</sup> Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Cahier de jurisprudence n° 3, *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains – Etude de la réglementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'Etat*, mai 2023, p.11, disponible sur : [https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/Cahier\\_Lacatus-FR\\_04-05-2023.pdf](https://luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2023/05/Cahier_Lacatus-FR_04-05-2023.pdf) (consulté le 20 juin 2024).

36. En conclusion, les règles, sur le plan international, qui sont actuellement en vigueur, encadrant, de par l'article 8 de la CEDH et l'existence des critères *Lacatus*, l'action des communes lorsqu'elles souhaitent conditionner, par l'adoption de règlements sur la base de l'article 135 de la NLC, l'exercice de la mendicité sur leurs territoires, combiné au contrôle jurisprudentiel national – lequel vérifie surtout s'il existe un rapport de proportionnalité entre l'interdiction de certaines formes de mendicité, et l'objectif poursuivi par les communes, lié à la préservation de l'ordre public ou à la protection des droits des tiers –, justifie également qu'il n'est pas nécessaire d'adopter une disposition législative ou constitutionnelle supplémentaire à cet égard.

L'interprétation jurisprudentielle de la législation existante et des règlements communaux est une voie effective permettant de respecter l'article 8 §2 de la CEDH, sans qu'il ne soit nécessaire d'adopter une législation spécifique ou de consacrer le droit de mendier en modifiant la Constitution, 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.

### ***II.3. L'interdiction prévue par l'article 10 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer***

37. Sous réserve de la référence à la réglementation régionale, les réclamantes considèrent que l'article 10 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer serait manifestement disproportionné en ce qu'il prévoit ce qui suit :

*« 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. »<sup>83</sup>*

Une telle interdiction de la mendicité ne figurait pas dans l'ancienne loi du 25 juillet 1891 mais a été reprise de l'article 8 de l'arrêté royal du 20 décembre 2007 portant règlement de police sur les chemins de fer.

Cette disposition prévoit deux interdictions :

- Une interdiction de mendier dans les véhicules ferroviaires ; et
- Une interdiction de provoquer des nuisances dans les gares par le fait de mendier de manière envahissante ou agressive.

38. Ces deux interdictions ont donc une base légale et cette mesure est justifiée par la préservation de l'ordre public et de la sécurité publique dans les véhicules ferroviaires et les gares, la prévention des infractions pénales et la protection des droits et libertés d'autrui. Il importe de mentionner qu'il ne s'agit pas d'une interdiction générale. Elle est simplement générale dans la mesure où elle concerne les véhicules ferroviaires. Dans les gares, par contre, elle ne vise que les nuisances causées par la mendicité envahissante ou agressive.

39. A cet égard, la justification suivante peut être invoquée pour chacune de ces interdictions, démontrant ainsi que la proportionnalité est respectée :

#### - Pour ce qui concerne l'interdiction de la mendicité dans les véhicules ferroviaires :

Tout d'abord, il convient de noter que la mendicité n'aura logiquement lieu que dans les véhicules ferroviaires à bord desquels voyagent des passagers et dans lesquels il y a donc de nombreux passagers.

<sup>83</sup> Pour être complet, on notera le lien avec la disposition de l'article 8 de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer.

Pour atteindre ce public cible, logiquement, dans un véhicule ferroviaire, un mendiant ne mendiera pas depuis un siège ordinaire, mais la mendicité se déroulera principalement dans le couloir d'un véhicule ferroviaire, à ses entrées et à ses sorties. Or, ces lieux ne sont pas très larges et sont caractérisés par de nombreux passages. De plus, les passagers sont parfois pressés d'entrer ou de sortir rapidement du véhicule ferroviaire, de trouver une place assise dans le véhicule ou de changer de véhicule.

Cela implique que la mendicité dans les véhicules ferroviaires est très gênante et peut même être dangereuse, car elle peut entraîner des agressions entre passagers, des chutes, et des accidents aux conséquences malheureuses. De plus, le cas échéant, un mendiant peut également en être victime.

C'est pour éviter à tout prix cette situation que l'interdiction de la mendicité dans les véhicules ferroviaires existe.

Le fait qu'un véhicule ferroviaire ne puisse pas s'arrêter à tout moment, qu'on ne puisse pas demander à un mendiant de quitter le véhicule ferroviaire à tout moment et que des employés des chemins de fer ou de la police ne soient pas présents dans chaque voiture/véhicule ferroviaire peut également justifier cette interdiction. En effet, en cas de troubles de l'ordre public, de la sécurité publique ou d'atteintes aux droits et libertés d'autrui, il est souvent nécessaire d'attendre le prochain arrêt. Bien entendu, même dans ce cas, toute intervention visant à rétablir l'ordre et la sécurité publics, ou à sauvegarder les droits et libertés d'autrui, entraînera potentiellement un retard du trafic ferroviaire.

En outre, cette interdiction de la mendicité permet également d'éviter qu'un mendiant, qui doit déjà avoir recours à la mendicité pour subvenir à ses besoins, ne viole l'obligation de disposer d'un titre de transport valable pour accéder à un véhicule ferroviaire (cf. articles 14 et 15 de la loi du 27 avril 2018) et n'encoure ainsi les sanctions qui y sont liées. En effet, en vertu de l'article 14, §1<sup>er</sup> de la loi du 27 avril 2018, les véhicules ferroviaires destinés aux voyageurs ne sont accessibles qu'aux voyageurs qui détiennent un titre de transport valable. En principe, une personne ne peut donc être présente en tant que passager que si elle dispose d'un titre de transport valable

40. Par conséquent, le caractère disproportionné de cette interdiction ne peut être démontré.

- Pour ce qui concerne l'interdiction de provoquer des nuisances dans les gares par le fait de mendier de manière envahissante ou agressive :

Une gare (cf. la définition à l'article 2, 5<sup>o</sup>, de la loi du 27 avril 2018<sup>84</sup>) est un lieu où se rassemblent de nombreuses personnes (citons les voyageurs, les employés de gare ou de magasins situés dans une gare, les simples passants, les clients des commerces situés dans une gare, les participants à un événement qui se déroule dans une gare, les personnes qui se retrouvent dans une gare en tant que lieu de rencontre, etc.) qui, en outre, se croisent souvent et se rencontrent brièvement. De plus, les gares se caractérisent parfois par une forte affluence, notamment certains jours, certaines heures, des personnes pressées, etc.

<sup>84</sup> Article 2, 5<sup>o</sup> de la loi du 27 avril 2018 sur la police des chemins de fer :

« 5<sup>o</sup> Gare: espace qui, selon le cas, comprend :

- le bâtiment de la gare, à savoir le bâtiment où les voyageurs peuvent se procurer un titre de transport ou y attendre les trains, y compris les espaces faisant partie de ce même bâtiment auxquels le public n'a pas accès ;

- le point d'arrêt, à savoir l'endroit, sans qu'il s'agisse d'un bâtiment de la gare, où les voyageurs peuvent monter dans le train ou descendre du train selon l'horaire établi;

- les dépendances de la gare, comme par exemple les quais, les voies d'accès de surface et souterraines aux quais, les espaces d'attente, les équipements sanitaires, les parkings liés à la gare, les parkings pour deux-roues et, en général, les autres espaces du domaine ferroviaire accessibles au public et tous les espaces gérés par le gestionnaire de gare; »

Il est donc primordial d'assurer l'ordre public, la tranquillité et la sécurité dans une gare à tout moment, et aussi d'éviter que des infractions pénales ne soient commises, afin de permettre à chacun d'y circuler et de s'y déplacer le mieux possible. Il s'agit également de tenir compte de la présence d'escaliers, de la proximité - sur les quais - de trains passant à grande vitesse ou approchant et repartant, etc.

L'une des mesures prises à cet égard est l'interdiction de provoquer des nuisances dans les gares en mendiant de manière envahissante ou agressive.

Le fait qu'il ne s'agit pas d'une interdiction générale mais d'une interdiction proportionnée, tenant compte de la protection des intérêts susmentionnés, ressort clairement des trois conditions cumulatives qui doivent être remplies pour que cette interdiction soit enfreinte, à savoir

- 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.

Ainsi, bien que la loi du 27 avril 2018 ne définisse pas les notions de « nuisance » et de « mendicité de manière envahissante ou agressive », elle n'entend pas interdire la mendicité de manière générale, ni interdire les formes de mendicité qui n'impliquent aucunement la violation de l'ordre et de la sécurité publics, la prévention des infractions pénales et la protection des droits et libertés d'autrui.

Les notions de « nuisance » et de « mendicité envahissante ou agressive » doivent être appréciées dans les circonstances concrètes, en tenant compte de l'affluence, du nombre de personnes présentes, de la forme de la nuisance, de l'impact sur ces personnes présentes, de l'impact sur la sécurité générale, etc. Il est donc difficile d'en donner des définitions générales.

#### ***II.4. Quant à l'aspect relatif à la traite des êtres humains***

**41.** Comme mentionné plus haut, 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 (articles 433ter et art 433quinquies du Code pénal).

Sur la base de l'article 11, §1<sup>er</sup>/1, de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite et du trafic des êtres humains<sup>85</sup> et de la circulaire du 23 décembre 2016 relative à la mise en œuvre d'une coopération multidisciplinaire concernant les victimes de la traite des êtres humains et/ou certaines formes aggravées de trafic des êtres humains, les victimes de traite des êtres humains, en ce compris les victimes de traite à des fins de mendicité, lorsqu'elles sont détectées 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 personnes victimes de la traite des êtres humains.

#### ***II. 5. Lutte contre la pauvreté au niveau fédéral***

---

<sup>85</sup> « § 1er/1. Lorsque les services de police ou d'inspection disposent d'indices selon lesquels une personne est victime de traite des êtres humains ou de trafic aggravé des êtres humains, ils mettent cette personne en contact avec un centre spécialisé dans l'accueil et l'accompagnement des victimes de ces infractions, sans préjudice de l'application de l'article 61/2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. »

42. Le SPP (Service public de Programmation) Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté, Économie sociale et Politique des grandes villes (SPP IS) est un service public fédéral qui a pour mission de défendre le droit à l'intégration sociale, de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, de favoriser la cohésion sociale et d'assurer le développement durable des grandes villes. Le SPP IS travaille alors avec les CPAS (Centre publics d'Aide sociale) qui accordent le droit d'intégration sociale et l'aide sociale à ceux qui en ont besoin.

Le SPP IS a pour objectif de :

- o Défendre le droit à l'intégration sociale;
- o Combattre la pauvreté et l'exclusion sociale dans toutes leurs dimensions;
- o Agir pour la cohésion sociale et le développement des grandes villes;
- o Assurer l'intégration, en donnant la priorité à l'aide sociale;
- o Rembourser le revenu d'intégration et l'aide sociale aux CPAS.

En défendant le droit à l'intégration sociale (via les CPAS) et en combattant la pauvreté et l'exclusion sociale dans toutes leurs dimensions, le SPP IS contribue à poursuivre l'objectif d'octroyer aux personnes dans le besoin, des droits sociaux, de sorte qu'elles n'aient plus besoin de mendier.

43. La pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sont multidimensionnelles et multifactorielles, la lutte en la matière l'est aussi.

Premièrement, 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 qui a été approuvé par le Conseil des ministres le 15 juillet 2022 ([https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/4e-plan-federal\\_0.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/4e-plan-federal_0.pdf)). Le plan s'articule autour de trois thèmes principaux :

- détection précoce et prévention de la pauvreté ;
- servir de levier dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités en encourageant la participation active au marché du travail et
- garantir l'accès aux droits et à l'inclusion pour tous en luttant contre le non recours.

Deuxièmement, le SPP IS travaille également à la coordination et au suivi des actions de la deuxième stratégie nationale pour l'intégration des Roms ([https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/2020-2030\\_-\\_strategie\\_nationale\\_pour\\_lintegration\\_des\\_roms\\_-\\_be.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/2020-2030_-_strategie_nationale_pour_lintegration_des_roms_-_be.pdf)) qui poursuit les objectifs suivants : la lutte contre la discrimination à l'emploi, l'enseignement, le logement, l'accès aux soins de santé, la promotion de la participation des Roms à la société, la lutte contre la discrimination et la prévention de l'antitsiganisme ainsi que la réduction de la pauvreté et de l'exclusion.

Enfin, le SPP IS place l'ayant droit au cœur de ses actions et le fait en concertation avec ses partenaires. Les principaux partenaires du SPP IS sont les CPAS mais également les associations représentant les personnes en situation de pauvreté. Le SPP IS organise des concertations avec les membres de son réseau

de partenaires via diverses plateformes : la plateforme belge contre la pauvreté et l'exclusion est une structure ouverte qui implique de nombreuses parties prenantes dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La plateforme belge contre la pauvreté émet des recommandations qui sont intégrées dans les processus décisionnel politique au niveau fédéral.

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 notamment via la plateforme nationale belge pour l'intégration des Roms qui a pour but d'entamer un dialogue participatif avec toutes les parties prenantes et les communautés Roms de Belgique. Là encore, le rôle du SPP IS est notamment de recueillir les recommandations les associations de défense des communautés Roms en Belgique.

### III. COMMENTAIRES ET AJOUTS DES ENTITES FEDEREES

#### *III.1 Région Wallonne, Communauté Française et COCOF*

##### III.1.1 Contribution de la Région Wallonne

1) *Etat de sensibilisation des pouvoirs publics et des Communes wallonnes en matière de restrictions à la mendicité*

44. En juin 2023, à la demande du Ministre Wallon des Pouvoirs locaux, le SPW Intérieur action sociale (SPWIas) a analysé les résultats d'une enquête conjointe du *Service Interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'homme* (IFDH) sur la réglementation de la mendicité en Belgique.

Cette recherche analyse les formes d'interdictions qui sont prises dans des règlements communaux et de police en Belgique à la lumière de la jurisprudence. Elle propose en outre une cartographie des règlements de police qui contiennent des dispositions relatives à la mendicité.

Cette étude du SLCP et de l'IFDH comprend, pour l'ensemble de la Belgique, diverses données chiffrées quant au nombre de communes réglementant la mendicité ainsi qu'au nombre de communes dont le règlement de mendicité est conforme ou non au regard de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État. Ces données globales pour la Belgique (printemps 2022), n'étaient pas déclinée par Région.s.

À la lecture de l'ensemble des données exploitées pour le besoin de cette enquête, il apparaît qu'en Belgique un peu plus d'une commune sur deux (52,5%) réglemente la mendicité sur leur territoire.

En Wallonie, la tutelle sur les règlements de police administrative ayant la mendicité pour objet existe déjà au travers de la tutelle générale d'annulation (sur recours ou d'initiative).

Le SPWIas a donc analysé cette étude et les trois principales recommandations<sup>86</sup> formulées à destination des communes/zones de police qui pourraient réglementer la mendicité :

1° <sup>86</sup> Rédiger leurs réglementations dans le respect de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État (voir l'analyse sur les différentes formes d'interdiction/de restriction de la mendicité, ci-avant, point 1.1.2).

2° Sensibiliser les autorités communales/de police à ce qui peut être interdit ou non en matière de réglementation de la mendicité.

3° Préconiser l'aide et l'assistance aux mendiants dans le besoin avant d'envisager de les sanctionner (recommandation reprise de l'arrêt Lacatus). Cela doit également passer par une bonne communication entre les mendiants et les autorités locales/de police, en particulier au niveau de la langue si les mendiants ne savent pas parler (ou savent parler très peu) le Français. Un tel système pourrait également permettre de lutter contre la pauvreté et, ainsi, permettre de réduire la mendicité

En prenant connaissance de ces éléments, l'Administration (SPWias) n'est pas distraite de la problématique et compte sensibiliser le prochain Ministre des pouvoirs notamment en proposant un projet de circulaire ministérielle en la matière.

2) *Dispositifs d'accompagnement des personnes sujettes à pratiquer la mendicité qui sont financés par le Gouvernement.*

45. La Wallonie, via son Ministre-Président, assure la coordination d'un Plan wallon de sortie de la Pauvreté qui a une portée transversale ; ce qui atteste qu'une action globale et coordonnée favorisant l'accès effectif aux droits des personnes précarisées est belle et bien effective.

Dans le cadre du département de l'Action sociale (SPWias), la Wallonie reconnaît et subventionne aussi des Relais sociaux qui assurent la coordination et la mise en réseau des acteurs publics et privés impliqués dans l'aide aux personnes en situation d'exclusion.

Le sans-abrisme a fait l'objet d'une attention particulière du Gouvernement de Wallonie fin 2023, avec l'appel à projets « Wallonie territoire zero-abrisme » (porté par la Ministre de l'Action sociale et le Ministre des Pouvoirs locaux et du Logement) qui a permis de sélectionner sur le territoire wallon 10 expériences pilotes de sans-abrisme pour un budget global de 34 millions d'EUR.

En outre la Wallonie, par le biais du SPWias, soutient le *Centre de Médiation des Gens du Voyage* à travers la subvention du projet « Intég'Rom » visant à promouvoir la participation et l'insertion professionnelle des populations Roms

3) *Dispositions en matière d'anti-discrimination*

46. Le décret *anti-discrimination* wallon du 6 novembre 2008 *relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination* reprend dans son article 3 les critères protégés :

*Art. 3. Le présent décret vise à créer, dans les matières visées à l'article 5, un cadre général pour lutter contre:*

*1° la discrimination directe ou indirecte fondée sur la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique ;*

*2° la discrimination fondée sur le sexe, la grossesse, l'accouchement, l'allaitement, la maternité, la paternité, la coparentalité, l'adoption, la procréation médicalement assistée, la transition médicale ou sociale, l'identité de genre, et l'expression de genre, les responsabilités familiales ;*

*3° la discrimination directe ou indirecte fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la composition de ménage, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine ou la condition sociales.*

III.1.2 Contribution de la Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté Française)

1) *Accès à l'éducation*

47. La Fédération Wallonie-Bruxelles, par l'intermédiaire de l'Administration générale de l'enseignement (AGE), a mis en place plusieurs initiatives pour faciliter l'accès à l'éducation des enfants en situation de mendicité :

1. **Programmes de soutien scolaire et d'intégration :**

- Des programmes spécifiques ont été développés pour identifier et intégrer les enfants en situation de mendicité dans le système éducatif. Ces programmes incluent des

mesures de soutien pédagogique, social et psychologique (tels que l'encadrement différencié, les DASPA, ...).

- L'AGE collabore activement avec d'autres organismes (SAJ/SPJ, ASBL de terrain, ...) afin de garantir que ces enfants bénéficient d'un suivi adapté et continu.

**2. Dispositifs de scolarisation inclusifs :**

- Les écoles de la Fédération Wallonie-Bruxelles mettent en œuvre des dispositifs inclusifs permettant d'accueillir tous les enfants, y compris ceux en situation de mendicité.

○

Au niveau des dispositifs existants :

- **Dispositions légales :**

- Le décret "Missions" du 24 juillet 1997 et ses modifications successives garantissent l'accès à l'éducation pour tous les enfants résidant sur le territoire de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sans distinction de statut social.
- Des dispositions spécifiques (gratuité de l'enseignement, cantine gratuite, ...) assurent que les enfants en situation de précarité, y compris ceux en situation de mendicité, ont accès à une éducation de qualité.

- **Plan d'action de lutte contre la Pauvreté :**

- La Fédération Wallonie-Bruxelles a élaboré un plan d'action visant à lutter contre l'exclusion scolaire et à promouvoir l'inclusion des enfants en situation de pauvreté et de précarité. Ce plan inclut des mesures concrètes telles que l'accompagnement social et les partenariats avec des associations spécialisées.

L'AGE collabore avec le Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté pour le développement d'initiatives visant à tenir compte des spécificités de ce public spécifique.

2) Aide à la jeunesse

**48.** La compétence de l'administration de l'aide à la jeunesse est la prise en charge, supplétive et complémentaire par rapport à l'aide sociale générale, des jeunes en difficulté et en danger.

Suite au constat, fin de l'année 2015, de l'afflux massif de migrants en Belgique, dont de nombreux mineurs étrangers non accompagnés (MENA), le Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, en date du 28 octobre 2015 et du 27 janvier 2016, a adopté le **Plan MENA**, plan humanitaire et solidaire visant à soutenir la politique d'accueil des MENA, même si la compétence en matière d'accueil relève de Fedasil, hormis les prises en charge de mineurs en danger par les conseillers de l'Aide à la jeunesse.

Sa mise en œuvre a été confiée à l'Administration générale de l'Aide à la jeunesse, vu son savoir-faire en matière d'encadrement et d'accueil de jeunes.

Concrètement, il prévoit jusque 130 places d'hébergement pour MENA au sein de services relevant de la compétence de la Fédération Wallonie-Bruxelles cofinancés par Fedasil en vertu d'une convention à durée indéterminée conclue entre les deux ministres compétents. L'orientation des MENA vers ces places d'accueil se fait directement par la Direction de la gestion pédagogique, administrative et pécuniaire des mineurs étrangers non accompagnés de l'Administration générale de l'aide à la jeunesse et du centre pour mineurs dessaisis (AGAJcmd).

Le Plan MENA permet également jusque 43 prises en charge en familles d'accueil via des subventions accordées à l'Asbl « Mentor-Jeunes».

L'Action en Milieu ouvert (AMO) *SOS Jeunes Quartier Libre* a mis en place un projet de time-out permettant aux jeunes et aux équipes de souffler de temps à autres. L'AMO assure également l'information de jeunes transmigrants et en errance à Bruxelles sur leurs droits et leur orientation vers les services compétents.



Une augmentation du dispositif d'accompagnement des mises en autonomie des MENA a également été facilitée, via une subvention accordée à l'Asbl « Mentor-Escale ».

A côté du Plan MENA, il existe également le **Plan quinquennal de lutte contre la pauvreté et pour la réduction des inégalités sociales (2020-2025)** de la Fédération Wallonie-Bruxelles.

A noter également qu'en matière de protection des victimes (potentielles) de la traite des êtres humains (TEH), dont les jeunes exploités, les SAJ et SPJ sont régulièrement formés en la problématique et ses indicateurs. Le projet éducatif particulier Espéranto continue d'héberger jusque 20 jeunes victimes (potentielles) de TEH et de les accompagner le temps nécessaire, aussi en vue de soutenir le jeune dans l'acquisition de l'autonomie nécessaire pour s'épanouir sur le plan personnel et en vue d'insertion sociale.”

### III.1.3 Contribution de la Commission communautaire Française (COCOF)

49. Dès lors qu'elle ne s'adresse pas directement à des personnes, la COCOF n'a aucune compétence en matière de mendicité. En outre, l'affaire dont question concerne essentiellement des règlements de police.

Comme c'est le cas dans d'autres domaines, le spectre des articles 16 et 30 querellés de la Charte sont particulièrement étendus et correspondent à différents dispositifs mis en place pour garantir aux citoyens la possibilité de rester des membres à part entière de notre société.

Dans le cadre des compétences qui sont les siennes, la Commission communautaire française offre, au travers d'agréments délivrés à des institutions, différents services destinés, exclusivement ou partiellement à une population défavorisée.

Si elle n'agit pas directement en matière de mendicité, que ce soit avec ou sans enfants, dans le cadre de l'exercice de ses compétences, l'institution agréée et subventionne toute une série d'asbl actives dans le champ de l'aide et de l'action sociale ainsi que de la santé. L'accès à ces aides est inconditionnel et à bas seuil, autrement dit il est accessible à tout un chacun. Quand elle n'est pas gratuite, la demande de participation financière n'est que symbolique.

Tout ce panel d'aides participe à lutter contre l'exclusion sociale et contre l'extrême pauvreté.

Plus particulièrement, en matière d'intégration des communautés étrangères et des primo arrivants au sens large, différents programmes de cohésion sociale sont implémentés, soit avec les pouvoirs locaux, soit avec des asbl.

Il semble particulièrement utile de rappeler dans le cadre de cette réclamation celui des permanences socio-juridiques organisées par la COCOF dans le cadre de la citoyenneté interculturelle<sup>87</sup>.

## ***III.2 Région de Bruxelles-Capitale, de la Ville de Bruxelles et de la Commission communautaire commune (COCOM)***

### III.2.1 Contribution de la Ville de Bruxelles

---

<sup>87</sup> Voir annexe 1 au mémoire

50. La Ville de Bruxelles renvoie aux motivations de l'arrêt du Conseil d'État n° 255.608 dd. 26 janvier 2023 et au procès-verbal des délibérations du Conseil Communal de la Ville de Bruxelles, séance du lundi 27 juin 2022, ci-annexé.<sup>88</sup>

Le règlement mendicité avec enfants est toujours d'application à la Ville de Bruxelles. Le Conseil d'État a rendu en date du 26 janvier 2023 un arrêt (ci-joint) par lequel il rejette la demande de suspension et précise que les requérants n'ont pas établi concrètement les risques et inconvénients d'une gravité suffisante que l'exécution immédiate du règlement pourrait entraîner. Le règlement n'est dès lors pas suspendu mais est actuellement sujet à un recours en annulation (procédure ordinaire) devant le Conseil d'État. Le Conseil d'État précise dans son arrêt entre autre :

*« L'acte attaqué ne porte pas d'interdiction pure et simple de la mendicité sur le territoire de la partie adverse, mais interdit uniquement de mendier avec un mineur de moins de 16 ans, étant entendu qu'il garantit aux enfants dont les parents se livrent à la mendicité, soit une place dans les milieux d'accueil de la Ville, soit une inscription dans l'une de ses écoles, selon l'âge des enfants. Or, la partie requérante n'allègue pas et ne démontre a fortiori pas que la pratique de la mendicité serait rendue impossible ou plus difficile en l'absence d'enfants de moins de 16 ans, ni que les enfants qui ne peuvent accompagner leurs parents lorsqu'ils se livrent à la mendicité se trouveraient dans une situation de nature à entraîner un inconvénient grave. »*

Le Conseil d'État semble apprécier donc les mesures sociales mises en place par la Ville de Bruxelles, en vue justement de poursuivre une dignité humaine des personnes concernées.

### III.2.2 Contribution de la Région de Bruxelles-Capitale

51. En tant qu'autorité de tutelle, Bruxelles Pouvoir Locaux (BPL) a traité le dossier relatif au Règlement de la Ville de Bruxelles sur la mendicité avec enfants ainsi que la plainte déposée contre ce Règlement.

Le 28 mars 2022, la Ville de Bruxelles a adopté un règlement relatif à la mendicité avec enfants. Une plainte contre ce règlement a été introduite par Maître Fierens au nom de la Ligue des Droits humains.

Par arrêté ministériel du 19 mai 2022, ce règlement a été suspendu pour les motifs suivants:

*« Qu'un tel règlement a pour objectif de prescrire des mesures qui tendent à empêcher des troubles à l'ordre public, ou y mettre fin alors que le règlement adopté ne détermine pas de manière explicite en quoi le fait de mendier avec un mineur porte atteinte à l'ordre public général ;*

*Qu'en effet, l'article 1er du règlement adopté stipule une interdiction de mendier avec un mineur de moins de 16 ans sur le territoire de la Ville ; que cette mesure d'interdiction généralisée est amplement motivée par des considérations qui visent uniquement et de manière générale à la protection des enfants et de leurs droits (droit à l'[éducation], droit à l'égalité des chances) ;*

*Que le préambule de l'arrêté mentionne de manière explicite que « le règlement a pour seul but de remédier à la situation de vulnérabilité des enfants instrumentalisés pour la mendicité et a donc une portée limitée et qu'"il ne peut être nié que des enfants qui accompagnent des adultes mendiant sur la voie publique ne se trouvent pas dans une situation de sécurité, ni dans des conditions sûres et salubres » ;*

<sup>88</sup> Voir annexe 2 au mémoire

*Que le règlement ne vise donc pas à la protection de l'ensemble des citoyens mais uniquement la protection des enfants accompagnant des mendiants ;*

*Que la commune n'est pas compétente en matière de protection de l'enfance, matière relevant des Communautés ;*

*Considérant que l'article 2 du règlement n'a pas de portée réglementaire et ne constitue qu'une simple instruction au corps de police ;*

*Que les mesures établies à l'article 3 de ce même règlement ne concernent pas le maintien ou le rétablissement de l'ordre public mais l'accès aux établissements scolaires et le paiement des frais y afférents ;*

*Considérant 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 de 0 à 16 ans ; que l'obligation scolaire n'est pas effective les weekends et les jours de congé alors que le règlement est applicable tous les jours de l'année ; »*

**52.** Le 27 juin 2022, la Ville de Bruxelles a adopté une décision de maintien dans laquelle elle a indiqué les motifs justifiant le règlement relatif à la mendicité suspendu. Et ce, pour les motifs suivants:

*1. « Le règlement adopté ne déterminerait pas de manière explicite en quoi le fait de mendier avec un mineur porterait atteinte à l'ordre public général. »*

*Considérant qu'avant tout autre développement, il faut rappeler la portée de la notion d'ordre public au sens des articles 119 et 125 de la Nouvelle loi communale ; Que la doctrine rappelle que la police est l'expression « qui est généralement utilisée pour désigner la compétence de police générale dont sont investies les communes » (art. 135, § 2, NLC, qui a succédé à l'art. 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et à l'art. 3 du Titre XI de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire). Bien qu'aucun texte ne le précise expressément, on s'accorde à conclure que les communes ne peuvent exercer cette compétence qu'aux fins du maintien de « l'ordre public (ou ordre public matériel), lequel est composé de la sécurité publique, la salubrité publique et la tranquillité publique » ;*

*Qu'un auteur livre différents exemples dont il résulte que la mesure de police ne peut viser un but moral ou un but économique, mais que la notion de sécurité doit être envisagée dans un sens large. Qu'ainsi, note-t-il, “une commune balnéaire peut prendre un règlement de police imposant aux loueurs de vélos de tenir un registre mentionnant l'identité des personnes prenant en location un vélo. Une telle mesure a en effet été considérée comme facilitant la recherche et la répression des auteurs d'infractions au code de la route et, partant, contribue à une meilleure sauvegarde de la sécurité et de la tranquillité publiques” (P. GOFFAUX, Dictionnaire de droit administratif, Bruylant, 2e éd., 2015, pp. 458 et s.) ; Qu'en l'espèce, les considérants du règlement démontrent indiscutablement que le Conseil communal poursuit un objectif de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques ;*

*Qu'il est, en effet, insisté sur le fait qu'il convient d'assurer la sécurité des enfants ; Que la notion de sécurité recouvre non seulement la sécurité physique - sont ici visés les dangers pour eux de se trouver dans des conditions de salubrité douteuse dans la rue en ce compris pour y dormir la nuit - mais également la sécurité d'existence qui implique qu'ils puissent bénéficier d'un encadrement scolaire ;*

*Qu'il en va d'autant plus ainsi que le règlement litigieux, vu que cela ressort indiscutablement de ses motifs, vise également à lutter contre les réseaux d'exploitation de la mendicité et de traite des êtres humains ;*

*Qu'autrement dit, c'est à tort que l'autorité de tutelle soutient que le règlement ne participe pas à l'ordre public général, vu qu'il vise à garantir la sécurité des enfants ;*

*Qu'on en veut d'ailleurs pour preuve que l'autorité de tutelle affirme elle-même que le règlement vise à « protéger » les enfants et leurs droits ; Que ce substantif est ainsi défini en français : « Faire que quelqu'un ou quelque chose soit mis à l'abri d'un danger, d'une agression, d'un risque quelconque »*

*Que ceci concerne bien la définition même de la sécurité et que la volonté de remplir une obligation de sécurité est démontrée plus encore par l'intention du conseil communal de lutter contre des processus infractionnels ;*

*2. « Le règlement ne vise donc pas à la protection de l'ensemble des citoyens mais uniquement la protection des enfants accompagnant des mendiants. Or la commune n'est pas compétente en matière de protection de l'enfance, matière relevant des Communautés. »*

*Considérant que, tout d'abord, le droit positif ne contient pas de règle selon laquelle une mesure de police générale devrait concerner par essence la population dans son ensemble, et ne pourrait s'appliquer à une catégorie plus vulnérable de celle-ci ; Qu'il a d'ailleurs été jugé que « La compétence communale d'adopter des mesures de police générale peut être exclue quand une législation de police spéciale constitue un corps de règles complètes, précises et détaillées. Cette exclusion ne se produit toutefois que dans l'espace d'intersection de l'ordre public général et de l'ordre public spécial en question et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d'atteinte à l'ordre public général. Ainsi une habilitation spécifique n'est pas requise pour admettre l'intervention complémentaire de la police générale si la mesure de police générale peut se justifier par la nécessité de sauvegarder un aspect de l'ordre public général que la police spéciale en question ne permet pas de garantir » (CE n° 215.982 du 25 octobre 2011, SA Mobistar) ;*

*Qu'en l'espèce, il n'existe aucune police spéciale applicable à la mendicité des enfants de telle sorte que rien n'interdit à l'autorité communale de prendre des mesures destinées à garantir sur ce plan leur sécurité, leur tranquillité et leur salubrité ;*

*Considérant qu'ensuite, les communes interviennent dans le champ circonscrit par l'intérêt communal, d'une part, et leurs pouvoirs de police administrative, d'autre part, dans le champ des compétences réservées par ailleurs à l'autorité fédérale, aux régions et aux communautés ;*

*Qu'à suivre l'autorité de tutelle, il serait interdit aux pouvoirs locaux d'organiser un enseignement, s'agissant par ailleurs d'une matière communautaire ;*

*Que dès lors qu'il a été démontré que le règlement litigieux est une mise en œuvre de la police administrative, il est indifférent de savoir s'il règle une matière relevant du législateur communautaire ou d'un autre législateur ;*

*3. « L'article 3 du règlement ne concerne pas le maintien ou le rétablissement de l'ordre public mais l'accès aux établissements scolaires et le paiement des frais y afférents. »*

*Considérant qu'on n'aperçoit pas en quoi, le fait, à côté de mesures coercitives, de prendre des mesures positives qui visent précisément à garantir le respect de la règle de police et, partant, d'assurer la protection des enfants ne relèverait pas de la police administrative ;*

*Qu'en tout état de cause, les mesures visés à l'article 3 du règlement n'échappent pas à la notion d'intérêt communal ; Que Patrick GOFFAUX relève également que « Loin d'être investie d'une compétence aux*

*contours indéterminés, l'autorité de police ne peut valablement exercer ses pouvoirs que pour les motifs prévus par la norme qui les lui a confiés, en l'occurrence la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques » (op. cit., p. 473);*

*Que dès lors qu'il est démontré que l'interdiction de la mendicité des enfants participe de la sécurité publique, les mesures qui visent à prévenir une atteinte à celles-ci entrent dans le périmètre d'action du Conseil communal exerçant son pouvoir de police ;*

*4. « L'article 2 du règlement n'a pas de portée réglementaire et ne constitue qu'une simple instruction au corps de police. »*

*Considérant qu'un règlement est "un acte non législatif, qui énonce une règle de droit" (M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant, 1986, p. 15) ; Que ce critère organique permet de faire le départ entre l'acte réglementaire et la norme législative qui, comme lui, revêt un caractère général, normatif et impératif;*

*Qu'en l'espèce, l'article 3 institue une obligation générale et impérative à charge des services de police et qu'il ne s'agit donc pas d'une simple instruction administrative ;*

*5. « 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 de 0 à 16 ans ; que l'obligation scolaire n'est pas effective les weekends et les jours de congé alors que le règlement est applicable tous les jours de l'année » ;*

*Considérant que le Conseil d'État a jugé que « Même en admettant que la mendicité puisse constituer un mode d'exercice de la liberté d'opinion, l'autorité peut porter à cette liberté une atteinte légale en son principe, en limitant sa pratique à certains endroits, à certains moments et selon certaines modalités, dans le respect du principe de proportionnalité » (CE n° 229.729 du 6 janvier 2015, Pietquin) ;*

*Que, dans le même arrêt, il a précisé qu'un « règlement de police relatif à la mendicité adopté au vu d'éléments tels que la forte augmentation de la mendicité, des comportements agressifs de la part des mendiants, des indices d'exploitation abusive de la mendicité par des filières organisées, des tentatives de vols à la tire et d'escroquerie, repose bien sur des motifs relevant de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, l'autorité communale ayant pu considérer que la situation ainsi décrite générerait des tensions qui intéressent l'ordre public matériel. Ces constatations ont pu l'amener, sans erreur manifeste d'appréciation, à établir temporairement, d'une part, une interdiction de la mendicité dans les quartiers où les problèmes ont été constatés et, d'autre part, une interdiction durant certaines festivités, et enfin une interdiction de certaines modalités de la mendicité».*

*Qu'il n'est pas question d'interdire purement et simplement la mendicité, ce qui serait manifestement disproportionné (CE n° 68.735 du 8 octobre 1997, Ligue des droits de l'homme), mais de rendre simplement impossible une modalité de celle-ci ;*

*Qu'il n'a par ailleurs jamais été question pour le conseil communal de réglementer l'obligation scolaire ; Que tout au plus a-t-il relevé dans le règlement de mendicité avec enfants « qu'un enfant a non seulement le droit à l'enseignement, mais que, selon la Loi concernant l'obligation scolaire, elle impose même aux parents à prévoir un enseignement de leur enfant dès ses 5 ans » et que « les enfants accompagnant les adultes mendiant sur la voie publique sont manifestement soustraits par ces derniers à l'obligation scolaire » ;*

*Qu'il s'agit d'un simple constat qui explique la nécessité d'adopter le règlement pour une partie de ses destinataires et pour une partie des périodes au cours desquelles il s'applique;*

*Qu'il n'en demeure pas moins que sont clairement détaillés les motifs qui fondent l'application du règlement à d'autres destinataires (enfants de moins de 5 ans) et à d'autres périodes en dehors des périodes de présence scolaire ;*

**53.** Le Ministre a décidé de ne pas prendre de mesure de tutelle contre la décision de maintien de la Ville de Bruxelles pour les motifs suivants :

- *Le délai dont dispose l'autorité de tutelle pour prendre une mesure de tutelle est expiré ;*
- *L'administration n'a décelé aucun motif indiscutable d'annulation de ce règlement et ce, que ce soit lors du premier examen de celui-ci, effectué au moment de son entrée en vigueur dans le cadre de la tutelle administrative, ou lors du second examen consécutivement à la plainte de la Ligue des Droits humains introduite par Maître Fierens ;*
- *Les quelques éventuelles imperfections juridiques évoquées dans l'arrêté suspendant l'exécution de ce règlement ont été réfutées grâce à l'examen de la motivation complémentaire apportée par la Ville de Bruxelles dans sa décision de maintien du 27 juin 2022.*

### III.2.3. Contribution de la Commission communautaire commune (COCOM)

**54.** La Commission communautaire commune (COCOM) n'a pas de compétence directe en matière de mendicité, car cette problématique relève principalement des matières fédérales et des compétences communales en matière de police administrative générale, notamment en ce qui concerne les règlements de police. Toutefois, la COCOM est impliquée indirectement à travers ses actions dans le domaine du social et de la santé.

Comme dans d'autres domaines, les articles querellés de la Charte, notamment les articles 16 et 30, visent à garantir à chaque citoyen la possibilité de rester un membre à part entière de la société. Dans le cadre de ses compétences, la COCOM soutient divers services, via l'agrément et/ou le financement d'institutions, destinés à des populations vulnérables, y compris les sans-abri et les personnes en situation de précarité.

Bien que la COCOM n'intervienne pas directement dans la lutte contre la mendicité, que ce soit avec ou sans enfants, elle finance et soutient de nombreuses associations actives dans le domaine de l'aide sociale et de la santé. Ces services, accessibles à tous sans condition, visent à réduire les exclusions sociales et à lutter contre la pauvreté extrême. L'accès à ces aides est inconditionnel et souvent gratuit, ou la participation financière demandée est symbolique.

Plus particulièrement, la COCOM est engagée dans le soutien aux populations vulnérables à travers des programmes spécifiques. En ce qui concerne les populations étrangères, y compris les Roms, bien que la COCOM n'ait pas de politique spécifique pour cette communauté, elle participe au National Roma Contact Point, qui évalue les stratégies nationales pour les Roms. De plus, la COCOM accorde une attention particulière au non recours aux droits par les populations vulnérables dans le cadre du Plan social santé intégré. Ces actions contribuent indirectement à répondre aux problématiques soulevées dans la réclamation.

**55.** En complément des mesures précitées, la COCOM finance également des organisations pour l'octroi d'une aide alimentaire. Cela inclut des épiceries sociales, des organisations distribuant des colis alimentaires, ainsi que des restaurants sociaux. Ces dispositions légales permettent un soutien alimentaire essentiel aux personnes en situation de précarité.

En outre, la COCOM attribue chaque année le Fonds Spécial de l'Aide Sociale aux 19 CPAS bruxellois, conformément à l'Ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles Capitale et à la Commission Communautaire Commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la Dotation Générale aux Communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles Capitale à partir de 2017.

De plus, en 2020, les CPAS bruxellois ont reçu 30 millions d'euros pour la période du 03/2020 au 12/2021, en 2022 (20 millions), en 2023 (28 millions) et en 2024 (8 millions). Ce financement est destiné à des projets sociaux couvrant divers domaines tels que la médiation de dettes, l'aide alimentaire, l'aide spécifique aux familles monoparentales, la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, le soutien au logement, et des projets spécifiques pour les groupes de population à risque de non-recours aux droits.

La subvention de 20 millions en 2022 et de 28 millions en 2023 visait à la fois à poursuivre les projets sociaux et à répondre aux conséquences de l'augmentation des prix de l'énergie. Le gouvernement démissionnaire a également élaboré, dans le cadre du Plan social santé intégré, un plan de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales pour la période 2022-2025. Ces mesures complètent les efforts de la Cocom pour adresser les problématiques de précarité et soutenir les populations vulnérables.

### *III.3 Région et Communauté Flamande*

**56.** Les organisations plaignantes allèguent que la Belgique n'a pas mis en place une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif à l'emploi, au logement, à la formation, à l'éducation, à la culture et à l'assistance sociale et médicale des personnes contraintes à la mendicité et de leurs familles, qui se trouvent par conséquent dans une situation d'exclusion sociale ou de pauvreté persistante ou risquent de l'être.

Le 25 septembre 2020, le Gouvernement flamand a approuvé le Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2020 - 2024. Afin de parvenir à une approche plus dynamique de la lutte contre la pauvreté, l'exécutif régional a défini un nombre limité d'objectifs stratégiques prioritaires, globaux et intégrés basés sur l'accord de gouvernement flamand 2019-2024. La fonction de coordination des administrations locales compte parmi les principes directeurs de ce plan. En 2022, il a été évalué et ajusté à la lumière de l'inflation élevée et de l'augmentation des prix de l'énergie. Malgré l'évolution positive des chiffres de la pauvreté, les signaux sur le terrain ont été pris en compte, à savoir un nombre croissant de personnes, désormais également issues de la classe moyenne inférieure, contraintes de faire appel à l'offre d'aide et de services pour subvenir à leurs besoins financiers. Outre la mise à jour des actions existantes, 17 nouvelles actions ont été ajoutées, provenant de différents domaines politiques et s'inscrivant dans plusieurs objectifs du Plan d'action.

Dans le cadre de ce Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement flamand a également adopté le Plan d'action pour la prévention et la lutte contre le sans-abrisme et le sans chez-soirisme 2020-2024. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce plan, des investissements ont également été réalisés depuis 2022 au niveau du soutien scientifique des recensements locaux des personnes en situation de sans-abrisme et de sans chez-soirisme. Ces investissements ont permis au niveau local de faire plus clairement apparaître non seulement les différentes formes de sans-abrisme et le nombre de personnes dans cette situation, mais aussi de créer une dynamique des administrations locales avec les acteurs du logement et des soins pour aborder le problème de manière ciblée.

Le prochain Gouvernement flamand élaborera à nouveau un Plan d'action de lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme selon une approche holistique. La phase préparatoire a été lancée.

**PAR CES MOTIFS**

L'Etat défendeur prie le Comité européen des droits sociaux de déclarer la réclamation collective n°223/2023 non fondée.

Bruxelles, le 19 août 2024,

Pour le Royaume de Belgique

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Piet HEIRBAUT', written over a horizontal line.

Piet HEIRBAUT

Annexes :

1. Listing des permanences socio-juridiques organisées par la COCOF dans le cadre de la citoyenneté interculturelle
2. Procès-verbal des délibérations du Conseil Communal de la Ville de Bruxelles, séance du lundi 27 juin 2022,



