

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



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



15 décembre 2024

Pièce n° 5

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

**RÉPLIQUE DES ORGANISATIONS RÉCLAMANTES
AU MÉMOIRE DU GOUVERNEMENT
SUR LE BIEN-FONDÉ**

Enregistrée au Secrétariat le 15 décembre 2024

Mémoire en réplique

A Madame la Présidente, Mesdames les vice-présidentes, Mesdames et Messieurs les membres du Comité européen des droits sociaux,

dans le cadre de la réclamation n° 233/2023,

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

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

et

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

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

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

vous prient de trouver ici leur mémoire en réplique.

Plan du mémoire

I. RAPPEL DE L'OBJET DE LA RÉCLAMATION

- A. Au regard de l'article 16 de la Charte**
- B. Au regard de l'article 30 de la Charte**
- C. Au regard des articles 16 et 30 combinés avec l'article E**

II. LA RÉPLIQUE AU MÉMOIRE SUR LE BIEN-FONDÉ DE L'ETAT BELGE

A. L'Etat belge soutient que le respect de la dignité humaine ne serait pas un principe général du droit, ni en droit interne belge, ni en droit international

- 1) La dignité humaine en droit belge
- 2) La dignité humaine en droit international des droits humains
- 3) La portée de la contestation du principe général de respect de la dignité humaine par l'Etat belge

B. Sur la non-conformité à la Charte de la plupart des règlements de police relatifs à la mendicité

C. Sur la non-conformité à la Charte de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer » et de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2017 « fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale »

D. Sur la sanction d'éventuelles victimes de la traite des êtres humains

E. Sur les programmes de lutte contre la pauvreté aux niveaux fédéral, régional et communautaire

F. Sur les griefs auxquels l'Etat belge ne répond pas

III. L'INCIDENCE DE LA DÉCISION *DIAN C. DANEMARK* DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

I. RAPPEL DE L'OBJET DE LA RÉCLAMATION

A. Au regard de l'article 16 de la Charte

1. L'article 16 de la Charte sociale révisée (ci-après « la Charte ») impose aux Etats parties d'établir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille. Les organisations réclamantes demandent au Comité de déclarer que la Belgique viole cette disposition pour les raisons suivantes :

Premier grief : aucune norme constitutionnelle ou légale ne consacre le droit de mendier si ce droit est exercé pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine, alors que ce droit a été reconnu tant par la Cour européenne des droits de l'homme que par la jurisprudence du Conseil d'Etat belge.

Deuxième grief : aucune loi fédérale ne définit les critères admissibles d'une éventuelle limitation du droit de mendier, étant exclusivement la nécessité de protéger la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui.

Troisième grief : les sanctions prévues en cas de mendicité interdite par les règlements communaux sont susceptibles de frapper des personnes victimes de l'exploitation dans la mendicité, qui devraient au contraire être protégées à ce titre.

Quatrième grief : le nombre de règlements communaux différents rend au surplus impossible une protection juridique réelle.

Cinquième grief : des mendiants de nationalité étrangère peuvent être expulsés du pays s'ils demandent leurs droits à l'aide sociale en espérant ne pas devoir mendier.

B. Au regard de l'article 30 de la Charte

2. Au regard de l'article 30 de la Charte, les organisations réclamantes demandent au Comité de constater que la Belgique n'a mis en place aucune approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes contraintes de recourir à la mendicité pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre leur famille, qui se trouvent ainsi ou risquent de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté persistantes. Les réclamantes articulent sous cet angle les griefs suivants :

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

Deuxième grief : aucune approche globale et coordonnée de promotion des personnes contraintes de recourir à la mendicité ne prévoit

- que le droit de mendier, si ce droit est exercé pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, soit inscrit dans une disposition constitutionnelle ou légale applicable dans tout le Royaume
- et que les limites des ingérences admissibles dans ce droit soient inscrites dans une loi applicable dans tout le Royaume, étant exclusivement la nécessité de protéger la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui.

Troisième grief : aucune approche globale et coordonnée visant la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'exige la suppression des sanctions pénales ou des amendes administratives frappant les personnes qui mendient pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine.

Quatrième grief : aucune approche globale et coordonnée visant la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'envisage la suppression de l'expulsion des mendiants étrangers qui demandent leurs droits à l'aide sociale en espérant ne pas devoir mendier.

C. Au regard des articles 16 et 30 combinés avec l'article E

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

II. LA RÉPLIQUE AU MÉMOIRE SUR LE BIEN-FONDÉ DE L'ÉTAT BELGE

A. L'Etat belge soutient que le respect de la dignité humaine ne serait pas un principe général du droit, ni en droit interne belge, ni en droit international

4. Les réclamantes soutiennent que le législateur fédéral ou le constituant belges n'ont pas respecté les normes et principes du droit international, dont la Charte, en se contentant d'abroger les dispositions réprimant la mendicité sans reconnaître positivement le droit de mendier si la mendicité est exercée pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine.

5. Dans son mémoire en réponse, l'Etat belge ne conteste nullement que de nombreux règlements communaux ne préservent pas la dignité des mendiants ou de leurs proches.

6. Il se contente d'avancer, de manière plus que surprenante, que le respect de la dignité humaine n'est pas un principe général du droit. Il est pourtant évident que cette exigence de respect sous-tend depuis des décennies le droit belge et le droit international, y compris la Charte, et que l'un et l'autre doivent être interprétés dans un sens qui renforcera la dignité des destinataires de la norme.

1) La dignité humaine en droit belge

7. La FIDH et ATD Quart Monde ont rappelé dans la réclamation que la réponse juridique à la question de la mendicité, en Belgique, avait évolué de la répression pénale et administrative au souci de garantir le respect de la dignité humaine. Les réclamantes ont indiqué (n°s 19 à 21) que la loi du 27 novembre 1891 « pour la répression du vagabondage et de la mendicité », qui avait pour conséquence essentielle de priver les mendiants et les vagabonds de leur liberté¹, et les articles 342 à 347 du Code pénal qui réprimaient la mendicité qualifiée, ont été abrogés par la loi du 12 janvier 1993 « contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire » en raison de l'existence du droit à l'aide sociale consacré par la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, selon son titre originaire².

8. Or, le droit à l'aide sociale a pour fondement le respect de la dignité humaine, comme l'exprime explicitement l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 : « *Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine.* » En abrogeant la répression de la mendicité au nom du respect de la dignité humaine, le législateur belge se conformait du reste aux principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à la Charte sociale du 1^{er} octobre 1967³.

9. Le professeur François Ost, philosophe et théoricien du droit internationalement reconnu, a bien montré en son temps que la référence à la dignité humaine interdit, à partir de la loi organique des centres publics d'aide sociale, toute approche normative de la pauvreté en termes utilitaristes ou en termes de préservation de l'ordre public contre le pauvre considéré d'abord comme un danger social : « *Aussi bien est-on autorisé à conclure que la conception qui sous-tend cette législation [la consécration du droit à l'aide sociale] est celle des droits de l'homme, l'allusion à la 'dignité humaine' inscrite à l'article premier de la loi en étant, nous semble-t-il, l'indice le plus sûr*⁴. »

¹ Voy. à ce sujet l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 juin 1971, *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique*. Au § 36, la Cour rappelle l'essentiel du traitement des vagabonds et des mendiants par la loi du 27 novembre 1891 : « 36. Si après avoir vérifié "l'identité, l'âge, l'état physique, l'état mental et le genre de vie" de la personne traduite devant lui (article 12), le juge de paix estime qu'il s'agit d'un vagabond, l'article 13 ou l'article 16 de la loi de 1891 entre en jeu. L'article 13 concerne "les individus valides qui, au lieu de demander au travail leurs moyens de subsistance, exploitent la charité, comme mendiants de profession", et les "individus qui, par fainéantise, ivrognerie ou dérèglement de mœurs, vivent en état de vagabondage"; l'article 16, "les individus trouvés en état de vagabondage ou mendiant, sans aucune des circonstances (...) mentionnées à l'article 13". Dans la première hypothèse, le tribunal met le vagabond "à la disposition du gouvernement pour être enfermé dans un dépôt de mendicité, pendant deux ans au moins et sept ans au plus"; dans la seconde, il peut le "mettre à la disposition du gouvernement pour être interné dans une maison de refuge", et ce pour une durée indéterminée mais qui en aucun cas n'excédera un an (cf. le paragraphe 40 ci-dessous). » Lorsque la loi du 27 novembre 1891 a été abrogée, en 1993, la compétence d'enfermer les vagabonds avait été transférée du juge de paix au tribunal de police.

² Par une loi du 7 janvier 2002 « modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en vue de modifier la dénomination des centres publics d'aide sociale », le titre de la loi est devenu « Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ».

³ Outre la référence donnée en note 4 de la réclamation collective (J. FIERENS, « Existe-t-il un principe général du droit au respect de la dignité humaine ? », note sous Cass., 18 novembre 2013, dans *Revue critique de jurisprudence belge*, 2015/4, pp. 358-382), voy. aussi F. OST, « Théorie de la justice et droit à l'aide sociale », dans *Individu et justice sociale. Autour de John Rawls*, Paris, Seuil [Coll. Points Politique n° 132], 1988, pp. 245-275.

⁴ F. OST, *ibidem*, pp. 263-264.

10. Dans la publication mentionnée dans la note 1 de la réclamation⁵, l'auteur distingue les quatre sortes de réponses qui, au cours des temps, ont été réservées par le droit au traitement des pauvres, et qui coexistent aujourd'hui : « La pauvreté réprimée », « La pauvreté assistée », « La pauvreté dénombrée » et enfin « La pauvreté digne ».

11. A ce jour, l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution belge proclame que « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.* »

12. Selon la banque de données JUSTEL du Service public fédéral Justice, les normes applicables en Belgique contiennent plus de mille fois le terme « dignité » et plus de trois cents fois la locution « dignité humaine ».

13. Plus spécifiquement, l'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions « relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté » (norme ayant la même valeur juridique qu'une loi), qui a créé en Belgique le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, porte en son préambule :

Considérant que la précarité d'existence, la pauvreté et l'exclusion sociale, économique et culturelle, fût-ce d'un seul être humain, portent gravement atteinte à la dignité et aux droits égaux et inaliénables de tous les êtres humains ;

Considérant que la restauration des conditions de la dignité humaine et de l'exercice des droits de l'Homme définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et par les deux Pactes internationaux relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels, et aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 est un objectif commun de chaque Autorité du pays.

14. Il est donc absolument incontestable que depuis au moins 1976, la Belgique a choisi le respect de la dignité humaine pour fondement des normes qui devraient régir la situation des personnes en situation de pauvreté.

2) La dignité humaine en droit international des droits humains

15. En intégrant une référence à la dignité humaine dans la réponse législative au problème de la pauvreté et de l'exclusion sociale dont la mendicité est sans aucun doute un aspect⁶, le législateur belge n'a rien fait d'autre que se référer au fondement même des droits de l'homme, tels que formulés après la Deuxième guerre mondiale. C'est en effet le préambule de la Charte des Nations Unies du 26 juin 1945 qui fait allusion à la dignité humaine pour la première fois en droit international. La Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme, du 2 mai 1948, mentionne « *l'état de dignité de la personne humaine* ». L'expression figure deux fois dans le préambule de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, ainsi que dans ses articles 1^{er}, 22 et 23, § 3. L'importance du respect de la dignité humaine est rappelée dans le préambule de multiples conventions signées et ratifiées

⁵ J. FIERENS, « Les définitions de la pauvreté comme sources du droit » dans *Revue Droits fondamentaux et pauvreté - Tijdschrift Grondrechten en armoede*, en ligne [droitpauvrete.be], n° 2021/2, pp. 1-37.

⁶ Voy. notamment, au sein d'une littérature abondante, B. GEREMEK, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*, tr. fr. J. Arnold-Moricet, Paris, Gallimard, 1987.

par la Belgique⁷. Elle figure dans les deux Pactes des Nations Unies du 16 décembre 1966, l'un relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, l'autre aux droits civils et politiques.

16. Dès sa décision sur le bien-fondé du 8 septembre 2004, *Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme c. France*⁸, votre Comité a affirmé que « la Charte [...] est un instrument vivant, voué à certaines valeurs qui l'inspirent : la dignité, l'autonomie, l'égalité et la solidarité » (§ 27) et que « la dignité humaine représente la valeur fondamentale qui est au cœur du droit européen positif en matière de droits de l'homme – que ce soit la Charte sociale européenne ou la Convention européenne des Droits de l'Homme » (§ 31).

17. Dans sa décision *Comité Européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France*, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, réclamation n° 114/2015, paragraphe 53, votre Comité a, de manière très explicite, précisé que

[p]our ce qui concerne la nature et le but de la Charte, le Comité rappelle que la Charte est un traité en matière de droits de l'homme, qui a pour objet de mettre en œuvre au niveau européen, en complément de la Convention européenne des Droits de l'Homme, les droits reconnus à tous les êtres humains par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948. Comme le Comité a déjà souligné (Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. France, réclamation n° 14/2003, op. cit., §§27 et 29), le but de la Charte, en tant qu'instrument vivant voué aux valeurs de dignité, d'égalité et de solidarité, est de donner vie et sens en Europe aux droits sociaux fondamentaux de tout être humain. C'est précisément à la lumière de cela que le Comité considère – comme l'a rappelé le Gouvernement dans son mémoire – qu'il convient de suivre une approche téléologique pour l'interprétation de la Charte, c'est-à-dire qu'il faut rechercher l'interprétation du traité la plus propre à atteindre le but et à réaliser l'objet de ce traité, et non celle qui donnerait l'étendue la plus limitée aux engagements des Parties (Organisation Mondiale Contre la Torture (OMCT) c. Irlande, réclamation n° 18/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004, par. 60). C'est cette même approche téléologique qui conduit le Comité à ne pas interpréter le paragraphe 1 de l'Annexe de façon à nier aux mineurs étrangers (accompagnés ou non accompagnés) en séjour irrégulier la garantie de leurs droits fondamentaux, y compris le droit à la préservation de la dignité humaine. Chaque Etat a l'obligation de respecter et protéger les droits à la vie et à l'intégrité psychophysique et à la dignité humaine de toute personne.

18. La Charte elle-même évoque la dignité, au sujet du droit à la dignité du travail (Partie I, 26, Partie II, art. 26).

19. A propos de l'article 31 de la Charte, que la Belgique n'a malheureusement pas accepté malgré les demandes de votre Comité en ce sens, ce dernier a fait du respect de la dignité des

⁷ Voy. entre autres la Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs, faite à La Haye le 28 mai 1970, la Convention européenne du 25 janvier 1974 sur l'imprescriptibilité des crimes contre l'humanité et des crimes de guerre, la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, le Deuxième Protocole facultatif du 15 décembre 1989 se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort.

⁸ Réclamation n° 14/2003.

personnes le critère de l'obligation étatique découlant de la Charte : « *Le Comité avait également dit que l'Italie n'avait pas établi que les expulsions en question dans cette réclamation avaient été effectuées dans le respect de la dignité des personnes concernées et que des solutions de relogement avaient été proposées (ERRC c. Italie, réclamation n° 27/2004, op. cit., paragraphes 41-42)* » (Amnesty International c. Italie, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2023, réclamation n° 178/2019, n° 35). « *En vertu de l'article 31 de la Charte, les Etats parties doivent prendre des mesures pour éviter que des catégories de personnes en situation de vulnérabilité ne deviennent des sans-abri. Les Etats parties doivent s'assurer que les expulsions sont justifiées et se déroulent dans des conditions qui respectent la dignité des personnes concernées, et que des solutions de relogement sont disponibles (Conclusions 2003, article 31§2, France, Italie, Slovénie et Suède).* » (Amnesty International c. Italie, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2023, réclamation n° 178/2019, n° 67 ; voy. aussi n° 71.)

20. Votre Comité a affirmé que les États parties ont l'obligation positive de garantir l'exercice effectif du droit à la protection de la santé par une éducation sexuelle et génésique non discriminatoire qui ne perpétue pas ou ne renforce pas l'exclusion sociale et le déni de la dignité humaine. (*International Centre for the Legal Protection of Human Rights (INTERIGHTS) c. Croatie*, réclamation n° 45/2007, décision sur le bien-fondé du 30 mars 2009, §§ 50 et 61.)

21. Dans sa décision *Défense des Enfants International (DEI) c. Belgique*, réclamation n° 69/2011, décision sur le bien-fondé du 23 octobre 2012, paragraphes 28-39, votre Comité a précisé que la restriction du champ d'application personnel figurant dans l'Annexe ne saurait se prêter à une interprétation qui aurait pour effet de priver les étrangers en situation irrégulière de la protection des droits les plus élémentaires consacrés par la Charte, aussi bien que de porter préjudice à leurs droits fondamentaux, tels que le droit à la vie ou à l'intégrité physique, ou encore le droit à la dignité humaine. (*Comité européen d'action spécialisée pour l'enfant et la famille dans leur milieu de vie (EUROCEF) c. France*, réclamation no 114/2015, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, § 51

22. A propos de l'article 30 de la Charte, invoqué dans la présente réclamation, votre Comité a depuis longtemps considéré que « *le fait de vivre en situation de pauvreté ou d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain* » (*Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30 ; affirmation réitérée dans l'Observation interprétative relative à l'article 30*, de 2013). Il s'ensuit que la protection dont les mendiants, entre autres, doivent bénéficier au regard de cette disposition doit avoir pour premier critère le respect de la dignité humaine.

23. La référence à la dignité est inscrite également au cœur du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Comme l'a rappelé votre Comité, « *Dans son Observation générale n° 4 (1991) sur le droit à un logement suffisant, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU a déclaré qu'il ne faut pas entendre le droit au logement dans un sens étroit ou restreint, qui l'égale, par exemple, à l'abri fourni en ayant simplement un toit au-dessus de la tête, ou qui le prend exclusivement comme un bien. Il convient au contraire de l'interpréter comme le droit à un lieu où l'on puisse vivre en sécurité, dans la paix et la dignité.* » (Décision sur le bien-fondé, 8 décembre 2022, *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Belgique*, Réclamation n° 185/2019, n° 30.)

24. Au niveau de l'Union européenne, l'article 1^{er} de la Charte des droits fondamentaux porte que « *La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée.* ». Dans son arrêt du 9 octobre 2001 dans l'affaire C-377/98 *Pays-Bas contre Parlement européen et Conseil*, la Cour de justice a confirmé que le droit fondamental à la dignité humaine faisait partie du droit de l'Union⁹.

3) La portée de la contestation du principe général de respect de la dignité humaine par l'Etat belge

25. Dans un tel contexte de l'affirmation constante de l'exigence de respect de la dignité humaine, tant en droit interne qu'en droit international, il est pour le moins étonnant – mais peut-être significatif de son refus de consacrer une disposition qui reconnaît les mendiants d'abord comme des êtres humains – que l'Etat belge, dans son mémoire en réponse, fonde avant tout sa contestation du bien-fondé de la réclamation en développant sur six pages son refus de considérer la dignité humaine comme un principe général du droit interne ou international.

26. Ce refus, à lui seul, justifie déjà la réclamation en ce qu'elle tend à contraindre l'Etat belge à inscrire, dans sa constitution ou une loi, 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, puisque l'Etat sous-entend à tort que dans l'état actuel du droit belge, la législation et les réglementations de la mendicité ne doivent nullement respecter ce principe matriciel¹⁰.

27. Plutôt que de rentrer dans une discussion académique et théorique relative aux principes généraux du droit, les réclamantes se contentent de relever en réplique à l'Etat belge, qu'en droit interne, s'il est exact que la jurisprudence joue un rôle particulier dans la mise en évidence d'un principe général du droit, elle ne les crée pas, mais les reconnaît¹¹. A cet égard, la Cour de cassation belge joue un rôle éminent mais non indispensable à leur existence. Si la haute juridiction n'a, à ce jour, pas consacré le principe général de respect de la dignité humaine, c'est uniquement parce que le moyen pris de sa violation n'a jamais été proposé, par un demandeur en cassation, à la sagesse de la Cour.

28. Les principes généraux du droit ne sont pas non plus créés par la loi, mais rien n'empêche ni qu'elle les énonce, ni qu'elle en soit une des sources¹².

29. Les principes généraux du droit manifestent « *l'esprit* » d'un système juridique¹³. Ils se dégagent par la voie d'un raisonnement inductif, consistant en « *une généralisation à partir des textes* »¹⁴. On ne peut dès lors que s'étonner que l'Etat belge soutienne que le respect de la

⁹ Rec. 2001, p. I-7079, points 70 à 77.

¹⁰ Sur la notion de principe matriciel, voy. B. MATHIEU, « Pour une reconnaissance de 'principes matriciels' en matière de protection constitutionnelle des droits de l'homme », *Rec. Dalloz*, 1995, n° 27, p. 211.

¹¹ Voy. P. MARCHAL, *Principes généraux du droit, Répertoire pratique de droit belge, Compléments*, t. XI, 2011, n° 20.

¹² Voy. P. MARCHAL, *ibidem*, n° 19, qui donne l'exemple principe général du droit relatif à la motivation des jugements et arrêts, consacré par l'article 149 de la Constitution.

¹³ J. BOULANGER, « Principes généraux du droit et droit positif », in *Le droit privé français au milieu du XXe siècle. Etudes offertes à Georges Ripert*, Paris, LGDJ, 1950, n° 21, p. 67.

¹⁴ Voy. P. MARCHAL, *ibidem*, n° 21-22 et les nombreuses références.

dignité humaine soit étranger à l'esprit du droit belge et singulièrement au traitement juridique de la mendicité.

30. Quoi qu'il en soit, l'esprit des articles 16, 30 et E de la Charte sociale étant lui aussi la préservation de la dignité humaine, comme l'a souligné votre Comité (*supra*, n°s 15 à 22), le respect des dispositions invoquées par la réclamation doit être évalué au regard du respect de celle-ci. Or, il est clair que le traitement actuel des mendiants par les innombrables règlements communaux, en Belgique, exprime le maintien de conceptions anciennes, avant tout répressives, parfois empreintes de xénophobie, que l'on espérait dépassées et qui sont incompatibles avec l'esprit de la Charte.

B. Sur la non-conformité à la Charte de la plupart des règlements de police relatifs à la mendicité

31. Dans son mémoire en réponse, l'Etat belge rappelle, comme l'a fait la réclamation, le fondement juridique de la compétence de police générale, attribuée aux communes par la Nouvelle loi communale, et la possibilité de sanctions administratives. Il situe les règlements communaux dans la hiérarchie des normes et souligne l'exigence de respect de la proportionnalité dans la mise en œuvre des compétences communales.

32. Le mémoire en réponse rappelle également que le Conseil d'Etat accepte que le droit de mendier, en tant qu'il permet de mener une vie conforme à la dignité humaine, fasse l'objet de restrictions réglementaires (C.E., arrêt de suspension n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et autres c. Ville de Namur*, sur lequel s'appuie d'ailleurs la réclamation elle-même – cf. n° 43).

33. L'Etat belge soutient ensuite que l'interprétation jurisprudentielle de la législation existante et des règlements communaux garantit le respect de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, sans qu'il soit nécessaire d'adopter une législation spécifique ou de consacrer le droit de mendier.

34. Il fait grand cas de ce que le règlement de la Ville de Namur du 26 juin 2014 aurait été « validé » par le Conseil d'Etat (mémoire en réponse, p. 20). Le Conseil d'Etat ne « valide » rien, il suspend ou ne suspend pas, ou annule ou n'annule pas un règlement. En l'espèce, la procédure en annulation introduite par M. Pietquin, la *Ligue des droits de l'homme et Luttes, solidarités, travail* n'a pas été poursuivie parce que la décision de suspension du 6 janvier 2015 vidait de sa substance le règlement tout entier, comme l'a reconnu en son temps le bourgmestre de la Ville de Namur à travers la presse¹⁵.

35. Par requête du 31 mars 2017, la *Ligue des droits de l'homme* a déposé une requête en annulation contre la décision du Conseil communal de la Ville de Tournai, du 30 janvier 2017, aux termes de laquelle celui-ci avait décidé : 1/ d'ajouter l'arrestation administrative à titre de sanction de la violation des articles 94 §3 et 236bis et 236ter du règlement général de police, lorsqu'il y a récidive dans le chef du contrevenant ; 2/ d'ajouter l'arrestation

¹⁵ <https://www.7sur7.be/belgique/mendicite-a-namur-prevot-satisfait-de-l-arret-du-conseil-d-etat-aa7caf91/> : « Le bourgmestre n'est pas surpris que la totalité du règlement ne plaise pas au Conseil d'Etat. "Il n'existe aucune recette miracle en matière de lutte contre la mendicité. Aucun règlement pris par l'une ou l'autre commune n'a reçu 100% de validation par une instance comme le Conseil d'Etat. Les communes, dont Namur, sont dans une démarche exploratoire puisqu'il n'y a pas de cadre précis", explique-t-il. »

administrative à titre de sanction de la violation de l'article 36 du règlement général de police, lorsqu'il y a récidive dans le chef du contrevenant. Ce recours a eu comme conséquence que la Ville de Tournai a immédiatement retiré la décision attaquée, et la Ville a été condamnée aux dépens devant le Conseil d'Etat (arrêt n° 242.384 du 20 septembre 2018, **annexe complémentaire au présent mémoire**).

36. Les deux dernières affaires ici évoquées, contre la Ville de Namur et contre la Ville de Tournai, illustrent le profond malaise des communes lorsqu'elles estiment devoir réglementer la mendicité et la nécessité d'une norme générale supérieure, respectueuse du principe de sauvegarde de la dignité humaine.

37. Les réclamantes ne contestent ni la légitimité de la compétence attribuée aux communes de prendre des arrêtés de police générale, ni le fait que le droit de mendier puisse faire l'objet de restrictions proportionnées. Par contre, il est évident que la possibilité de recours devant le Conseil d'État comme juge de la légalité de ces arrêtés ne saurait suffire à garantir le respect de la Charte ou celui d'autres normes supérieures de droit interne ou de droit international, comme le sous-entend pourtant le mémoire en réponse. Il y a 581 communes en Belgique, soit 581 possibilités que des règlements communaux restreignent abusivement le droit de mendier, selon des modalités les plus diverses, même lorsque la mendicité est nécessaire à la préservation de la dignité humaine. Il est inconcevable que tous les règlements problématiques puissent être attaqués devant le Conseil d'État, surtout par des personnes socialement défavorisées pour qui l'accès au droit et la justice est notoirement plus difficile que pour les autres. On peut à cet égard observer que depuis l'abrogation, en 1993, de la loi du 27 novembre 1891 « pour la répression du vagabondage et de la mendicité » et le retour immédiat de la répression à travers les règlements communaux, seuls quatre ou cinq recours ont été introduits devant le Conseil d'Etat, par des associations de défense des droits humains et non directement par les premiers intéressés¹⁶. Or, en avril 2023, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et l'Institut fédéral des droits humains estimaient que pas moins de 253 règlements n'étaient pas conformes à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'interprété par l'arrêt *Lacatus c. Suisse* (réclamation, n°s 58 et ss.).

38. De plus, l'absence de norme supérieure précisant que mendier est un droit conditionnel et les limites admissibles de ses restrictions a pour conséquence une véritable cacophonie réglementaire. Il suffit souvent de changer de trottoir dans la même rue pour changer de commune, et, dès lors, être soumis à des règlements différents. Les mendiants ne peuvent avoir une connaissance effective de ceux-ci et de leurs variations, et encore moins les contester devant une juridiction. Leur protection juridique, telle que visée à l'article 16 de la Charte n'est pas assurée et une approche globale et coordonnée telle que visée à l'article 30 est inexistante.

39. Une norme constitutionnelle ou légale consacrant le droit de mendier si ce droit est exercé pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre

¹⁶ C.E. n° 68.735 du 8 octobre 1997, *Ligue des droits de l'homme c. Ville de Bruxelles* ; C.E., n° 217.930 du 14 février 2012, *VZW Liga voor mensenrechten c. Ville de Gand* ; C.E. n° 242.384 du 20 septembre 2018, *Ligue des droits de l'homme c. Ville de Tournai* ; affaire n° G/A 236.981/XV-5160, *Ligue des droits humains c. Ville de Bruxelles*, toujours pendante ; il n'y a que dans l'affaire *Pietquin, ASBL Ligue des droits de l'homme et ASBL Luttés, solidarités, travail c. Ville de Namur* (C.E, n° 229.729 du 6 janvier 2015), qu'une personne physique a été également requérante, au côté des associations.

ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine est donc indispensable, de même que la définition précise des critères admissibles d'une éventuelle limitation du droit de mendier, qui n'est pas absolu.

C. Sur la non-conformité à la Charte de la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer » et de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2017 « fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale »

40. Les réclamantes mentionnaient, au n° 67 de la réclamation, la loi du 27 avril 2018 « sur la police des chemins de fer » et l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2017 « fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale ». Elles soulignaient que le *Rapport* du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et de l'Institut fédéral des droits humains, visé au n° 57 de la réclamation, n'envisageait que les règlements communaux alors qu'il est notoire que si des personnes sont contraintes de mendier pour préserver la dignité humaine, elles doivent nécessairement le faire dans des endroits fréquentés par les passants. A cet égard, les transports en commun sont souvent et légitimement privilégiés par elles.

41. Les réclamantes ne critiquent pas les restrictions visant une mendicité envahissante ou agressive. En revanche, elles contestent la proportionnalité de lois ou de règlements interdisant de manière générale la mendicité dans les voitures ou les stations de métro, tramway ou autobus, même lorsque cette mendicité est pratiquée pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine. A cet égard, elle relèvent un jugement du Tribunal de police de Bruxelles du 27 janvier 2004¹⁷, rendu sous l'empire de la réglementation précédente de la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (S.T.I.B.). Ce jugement renvoie un prévenu des poursuites mises à sa charge au motif « *que le seul fait de mendicité ne constitue pas un trouble au sens de l'arrêté royal du 19 septembre 1976 ; que pour constituer un trouble de l'ordre, il faut que la mendicité soit effectuée d'une façon qui incommode les voyageurs ou perturbe le fonctionnement des services* », ce qui correspond à une mendicité envahissante ou agressive.

42. De plus, l'imposition de surtaxes ou d'amendes en cas de mendicité dans les voitures ou dans n'importe quelle installation de la S.T.I.B. est une réponse inadéquate à la constatation d'infractions par des personnes démunies de moyens financiers, et elle est donc disproportionnée.

D. Sur la sanction d'éventuelles victimes de la traite des êtres humains

43. Les réclamantes reconnaissent ne pas saisir la portée des arguments présentés au paragraphe 41 du mémoire en réponse de l'Etat belge. Certes, elles conviennent que la mendicité n'est plus en tant que telle une infraction *pénale*, et s'en réjouissent évidemment. De même, elles ne peuvent qu'approuver dans leur principe les lois qui sanctionnent la traite des êtres humains, comme la loi du 13 avril 1995 « contenant des dispositions en vue de la répression de la traite et du trafic des êtres humains », et les pratiques qui orientent les victimes vers des centres d'accueil spécialisés (réclamation, n°s 27 et ss.).

¹⁷ *Journal des tribunaux*, 2004, pp. 543-544, obs. J. FIERENS : « La répression de la mendicité en 2004 ».

44. Ce qu'elles reprochent aux multiples règlements communaux et à ceux qui régissent les transports en commun est d'avoir fait de la mendicité en tant que telle des infractions *réglementaires*, voire « mixtes¹⁸ », sanctionnées le plus souvent par des peines pécuniaires.

45. L'Etat belge prétend que l'ensemble des communes privilégient la « médiation locale » sur les sanctions pécuniaires (p. 18 du mémoire en réponse), sans en proposer le moindre élément probant. Aucune enquête ne l'établit et les réclamantes n'ont pas entendu parler de médiations généralisées.

46. De plus, dans bien des cas, comme il a été exposé dans la réclamation (n° 34) et à quoi l'Etat belge ne répond pas, les sanctions sont susceptibles de frapper les victimes de la traite non reconnues comme telles, à savoir une population vulnérable, comme les femmes et les enfants contraints par d'autres à la mendicité, sans que les auteurs de l'exploitation ne soient inquiétés.

E. Sur les programmes de lutte contre la pauvreté aux niveaux fédéral, régional et communautaire

47. Le mémoire en réponse de l'Etat belge s'étend sur les missions du *Service public de programmation (SPP) Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté, Economie sociale et Politique des grandes villes*, et mentionne le *Quatrième plan fédéral de lutte contre la pauvreté et de réduction des inégalités* de même que la *Deuxième stratégie nationale pour l'intégration des Roms*. Le premier de ces documents ne mentionne jamais la mendicité. Le second y fait une très courte allusion page 15 : « *Le service Roms a également une fonction de signalisation à l'égard de la politique. En outre, [il] fourn[it] des conseils et un soutien aux autorités locales et régionales et aux instances publiques sur des questions d'actualité (éducation, mendicité, familles sans abri, etc.).* » Toutefois, l'Etat belge ne dit rien sur les conseils et les soutiens fournis en la matière aux autorités locales et régionales, ni n'indique en quoi il contribue à une approche globale et coordonnée de la problématique, au sens de l'article 30 de la Charte.

48. En ce qui concerne la « Contribution de la Région wallonne » au mémoire en réponse, celle-ci se contente de mentionner que la Région s'est intéressée au *Rapport du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et de l'Institut fédéral des droits humains* que la réclamation collective invoque (n°s 57 et ss.) et prétend que l'administration régionale a « l'intention » de proposer un projet de circulaire ministérielle en la matière dont le contenu est inconnu. Aucun projet n'est produit.

49. La Région wallonne n'indique pas davantage en quoi le *Plan wallon de sortie de la pauvreté*, le subventionnement de « relais sociaux », l'appel à projets *Wallonie territoire zéro-sans-abrisme*, le *Centre de médiation des Gens du voyage et des Roms* (qui est une association privée, investie d'une mission légale qui ne mentionne ni la mendicité, ni la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale¹⁹), le décret anti-discrimination wallon du

¹⁸ Les infractions mixtes sont celles qui peuvent donner lieu soit à des sanctions administratives, soit à des sanctions pénales à la requête du procureur du Roi. Voy. l'article 119bis, § 7, de la Nouvelle loi communale, cité au n° 31 de la réclamation.

¹⁹ Voy. le Titre IX, *Aide aux Gens du voyage*, chapitre 1^{er}, du Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé (art. 235/12 et ss.), introduit par arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2019 « insérant des

6 novembre 2008 « relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination » contribuent à rendre conforme le traitement de la mendicité aux articles 16 et 30 de la Charte, combinés ou non avec l'article E.

50. En ce qui concerne la contribution de la Fédération Wallonie-Bruxelles (Communauté française) au mémoire en réponse, celle-ci ne fait état que des programmes spécifiques qui seraient développés pour identifier et intégrer les enfants en situation de mendicité dans le système éducatif, au surplus de manière très vague. L'encadrement différencié mentionné, défini par le décret du 30 avril 2009 « organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité » ne fait strictement aucune allusion aux enfants mendiants, ni directement, ni indirectement. Les décrets ou les règlements relatifs aux DASPA (dispositifs d'accueil et de scolarisation des élèves primo-arrivants et assimilés), à l'aide à la jeunesse, à l'aide spécifique aux MENA (mineurs étrangers non accompagnés) ne contiennent aucune disposition relative à la mendicité et n'empêchent pas que des enfants, au sens international du terme, puissent se voir interdire de mendier même en cas de nécessité, et être le cas échéant sanctionnés pour cette pratique. La loi du 24 juin 2013 « relative aux sanctions administratives communales » prévoit que des sanctions administratives peuvent être infligées à des mineurs à partir de quatorze ans (art. 14).

51. En ce qui concerne la contribution au mémoire en réponse de la Commission communautaire française (COCOF) et de la Commission communautaire commune (COCOM), l'Etat belge indique que ces entités fédérées n'exercent aucune compétence en matière de mendicité mais qu'elles organisent des aides participant, selon elles, à la lutte contre l'exclusion sociale et contre l'extrême pauvreté. La COCOM finance également en partie les centres publics d'action sociale bruxellois. Toutefois, la réclamation ne critique pas de manière globale l'ensemble des mesures prises par l'Etat fédéral ou les entités fédérées en matière de lutte contre la pauvreté, mais invoque une violation de la Charte en ce qui concerne précisément les dispositions qui visent la mendicité, ou l'absence de dispositions adéquates en la matière. Les contributions au mémoire en réponse de la COCOF et de la COCOM sont donc sans pertinence.

52. En ce qui concerne la contribution au mémoire en réponse de la Ville de Bruxelles et de la Région de Bruxelles-capitale, celles-ci évoquent l'arrêt du Conseil d'état n° 255.608 du 26 janvier 2023, rendu dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre l'arrêté communal de la Ville de Bruxelles du 28 mars 2022 « relatif à la mendicité avec enfants », suspendu dans un premier temps par l'autorité de tutelle pour contrariété à l'ordre public. Cet arrêt se limite à rejeter la demande de suspension de la norme attaquée, après une discussion sur la recevabilité du recours *ratione temporis*, et renvoie l'affaire vers la procédure ordinaire d'annulation. Elle ne préjuge en rien de l'aboutissement de cette dernière qui est toujours pendante. De plus, le recours en annulation n'invoque pas les articles 16 et 30 de la Charte, combinés ou non avec l'article E, ces dispositions étant considérées par la haute juridiction administrative, peut-être à tort, comme dénuées d'effets directs, en sorte que la décision à intervenir du Conseil d'Etat ne saurait à cet égard constituer un précédent.

dispositions relatives à l'aide aux Gens du voyage dans le Code réglementaire wallon de l'Action sociale et de la Santé ».

53. En ce qui concerne la contribution au mémoire en réponse de la Région et de la Communauté flamandes, l'Etat belge se borne à mentionner le *Plan d'action flamand de lutte contre la pauvreté 2020-2024*. Aucune mention n'est faite des nombreux règlements des communes flamandes qui interdisent ou limitent la mendicité, même quand elle est exercée pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre sa famille conformément à la dignité humaine.

54. Le 2 octobre 2024, M. Georges-Louis Bouchez, président du *Mouvement réformateur* (MR), premier parti francophone après les élections du 13 octobre 2024, a proposé de réintroduire une interdiction légale générale de la mendicité²⁰, ce qui rend d'autant plus nécessaire la décision de votre Comité.

55. En conclusion, le mémoire de l'Etat belge daté du 19 août 2024, au lieu de démontrer que la réclamation collective serait non fondée, indique au contraire que les dispositions invoquées de la Charte sont manifestement violées. Le fatras des lois fédérales, des décrets et ordonnances communautaires et régionaux, des innombrables règlements communaux concernant directement ou très vaguement la lutte contre la pauvreté démontre l'absence totale en Belgique de politique globale et coordonnée en ce qui concerne le traitement de la mendicité et des mendiants. Aucune norme de quelque nature que ce soit n'organise la protection économique, juridique et sociale des mendiants ou de leur famille s'ils sont forcés de recourir à la mendicité pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine, ou pour faire vivre ou tenter de faire vivre leur famille conformément à la dignité humaine.

F. Sur les griefs auxquels l'Etat belge ne répond pas

56. L'Etat belge ne répond rien aux griefs suivants, articulés dans la réclamation :

en Belgique, aucune approche globale et coordonnée visant la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'exige la suppression des sanctions pénales ou des amendes administratives frappant les personnes qui mendient pour vivre ou tenter de vivre conformément à la dignité humaine ;

en Belgique, aucune approche globale et coordonnée visant la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale n'envisage la suppression de l'expulsion des mendiants étrangers qui demandent leurs droits à l'aide sociale en espérant ne pas devoir mendier ;

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

²⁰ <https://glbouchez.be/pour-georges-louis-bouchez-stop-a-la-mendicite-dans-nos-villes/>

III. L'INCIDENCE DE LA DÉCISION *DIAN C. DANEMARK* DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

57. Postérieurement à l'introduction de la présente réclamation collective, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu le 21 mai 2024 une décision de non-recevabilité dans une affaire *Dian c. Danemark*, qui, si elle est critiquée en doctrine sur certains points²¹, renforce les moyens des réclamantes qui se basent notamment sur l'arrêt *Lacatus c. Suisse*.

58. La Cour européenne relève à propos du cas singulier de M. Dian qui avait été condamné au Danemark pour cause de mendicité :

1. The Court observes that in Lăcătuș (cited above §§ 52-60), although the respondent Government in that case did not dispute the admissibility of the applicant's complaint, the Court nevertheless proceeded to examine that issue of its own motion under Article 32 of the Convention. The Court did not conclude that there was a right as such under Article 8 of the Convention to beg. It took the view, though, that "the concept of human dignity is inherent in the spirit of the Convention" and that "a person's dignity is severely compromised if he or she does not have sufficient means of subsistence" and that in such circumstances, "by the act of begging, the person concerned is adopting a particular way of life with the aim of rising above an inhumane and precarious situation" (§ 56).

59. La Cour de Strasbourg épouse donc exactement, probablement sans le savoir, la thèse des réclamantes : celles-ci n'ont jamais soutenu que le droit de mendier doit être reconnu de manière générale à tout un chacun, mais qu'il doit être explicitement consacré par la Constitution ou la loi si la dignité humaine de celui ou celle qui mendie, ou celle de sa famille, est en jeu.

60. Le fait que le droit de mendier n'est pas consacré « *as such* » et de manière absolue par la jurisprudence strasbourgeoise implique que, comme les réclamantes le soutiennent, les limites des ingérences admissibles dans ce droit soient inscrites dans une norme applicable dans tout le Royaume de Belgique, étant exclusivement, selon les termes du paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, 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.

²¹ Voy. S. GANTY, « Sliding fast down the slippery slope of criminalization of poverty in strugurel ion Dian against Denmark », *Strasbourg Observers*, 29 octobre 2024, en ligne. En résumé, l'autrice soutient que la Cour développe une image très controversée des « vrais pauvres méritants » et des « faux pauvres non méritants », qui n'existe selon elle que dans l'imagination de certaines personnes privilégiées qui ne semblent pas saisir et comprendre la réalité de la pauvreté. Cela a conduit les sept juges de la Chambre à adopter une vision paternaliste de la manière dont les personnes en situation de pauvreté devraient gagner et dépenser leur argent. L'autrice explique aussi que la Cour a ignoré le vide juridique problématique dans lequel se trouvent les citoyens « mobiles » de l'Union européenne mendians ou sans-abri.

61. Il y a donc lieu de conclure que les demandes de constatation de la violation, par la Belgique, des articles 16 et 30 pris en eux-mêmes et combinés avec l'article E de la Charte sont parfaitement fondées.

Fait à Bruxelles, le 14 novembre 2024.

Pour les réclamantes, leur conseil,



Jacques Fierens
Avocat au barreau de Bruxelles

Annexe complémentaire : Arrêt du Conseil d'Etat n° 242.384 du 20 septembre 2018, Ligue des droits de l'homme c. Ville de Tournai