

## La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains

### Étude de la réglementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt *Lacatus* et de la jurisprudence du Conseil d'État

---

**MICHEL COMMÈRE, MOUNJY BELHALOUMI**

*Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale*

**LAURENS LAVRYSEN, LAURENT FASTREZ**

*Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains*

---

*Cet article offre un bref aperçu du Cahier sur la réglementation de la mendicité, du point de vue des droits humains. Avec l'arrêt Lacatus, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît pour la première fois un droit de mendier. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un droit absolu, la limitation de la mendicité n'est compatible avec la jurisprudence de la CEDH que dans des circonstances exceptionnelles. L'arrêt a également un impact majeur sur la Belgique et constitue un complément important à la jurisprudence déjà existante du Conseil d'État. Même si l'infraction de mendicité a été supprimée du code pénal en 1993, ceux qui la pratiquent risquent toujours d'être sanctionnés. De plus en plus de villes et de communes ont eu recours à des mesures basées sur leurs pouvoirs de police. Cela a conduit à une prolifération de règlements locaux sur la mendicité. 305 règlements de ce type sont aujourd'hui en vigueur. La question de savoir si toutes ces réglementations passeraient le test du contrôle au regard des droits humains est au cœur de cette étude. Dans de nombreux cas (253), la réponse est négative. En effet, l'analyse de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État montre clairement que de nombreuses réglementations en matière de mendicité ne respectent pas certains principes essentiels.*

#### I - INTRODUCTION

1. Le 19 janvier 2021, dans l'affaire [Lacatus c. Suisse](#), la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) a reconnu que le droit de mendier bénéficie de la protection de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Ce droit n'est pas absolu. Des exceptions existent dans certaines circonstances, pour autant qu'elles soient compatibles avec la CEDH. Cela signifie qu'il existe des formes de mendicité qui peuvent effectivement être considérées comme une nuisance et donc être interdites.

2. L'arrêt *Lacatus* a un impact sur la Belgique. Bien que la mendicité ne soit plus une infraction pénale en Belgique depuis 1993<sup>1</sup>, elle n'a pas pour autant été autorisée partout. Plusieurs villes et communes ont adopté des interdictions fondées sur leurs pouvoirs de police. La mendicité a ainsi été supprimée du Code pénal – et n'est donc en principe plus interdite – tout en étant proscrite par certaines communes dans leurs règlements locaux sur la mendicité, sous peine de sanctions.

3. Compte tenu de la portée de l'arrêt *Lacatus*, l'idée est née d'analyser la réglementation communale belge sur la mendicité sous l'angle des droits humains. Le résultat de cette analyse est publié dans un Cahier détaillé, disponible sur les sites 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 humains*. Le présent document résume nos principales conclusions et se compose de deux parties. Dans la première partie, nous examinerons l'arrêt *Lacatus* et la jurisprudence du Conseil d'État. La deuxième partie, la plus exhaustive, sera consacrée à l'analyse de la réglementation relative à la mendicité à la lumière de cette jurisprudence. Nous terminerons par une conclusion et quelques recommandations.

## II - L'ARRÊT LACATUS ET LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL D'ÉTAT

### Section 1 - L'arrêt *Lacatus* (CrEDH)

4. Entre 2011 et 2013, une femme Rom a été arrêtée deux fois et condamnée à plusieurs amendes en vertu du droit pénal du canton de Genève, lequel interdit toute forme de mendicité. Sans revenus suffisants pour payer une amende de 500 francs suisses, elle est privée de liberté pendant cinq jours. L'affaire est portée devant la Cour européenne des droits de l'homme<sup>2</sup>, qui a jugé qu'une telle interdiction de la mendicité n'est pas nécessaire dans une société démocratique. Elle conclut à la violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (droit au respect de la vie privée). L'arrêt reconnaît pour la première fois que le droit de mendier bénéficie de la protection de la CEDH. Bien qu'un tel droit ne soit pas absolu, une restriction au droit de mendier ne sera compatible avec la CEDH que dans des circonstances exceptionnelles, en particulier lorsque certaines formes de mendicité peuvent effectivement être considérées comme une nuisance. Sur la base de quelques questions concrètes, nous examinons ci-dessous cette décision.

5. **Mendier est-il un droit humain ?** Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît, dans l'arrêt *Lacatus*, que le droit de mendier bénéficie de la protection de la CEDH (§59). La Cour fait découler ce droit du droit au développement personnel, du droit d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et avec le monde extérieur – qui est protégé par l'article 8 de la CEDH, en tant que partie du droit au respect de la vie privée (§55) – ainsi que de la protection de la dignité humaine. En effet, selon la Cour, il est porté atteinte à

<sup>1</sup> Art. 28 et 29 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

<sup>2</sup> CEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, n° 14065/15, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng/?i=001-207377> ; cet arrêt a fait l'objet d'un commentaire par Laurens Lavrysen dans la Revue Droits fondamentaux et pauvreté, voir : <https://droitpauvrete.be/autonomie-personnelle-revue-2-2021/>

la dignité humaine lorsque les personnes en situation de pauvreté sont empêchées de rechercher l'aide d'autrui par la mendicité afin de satisfaire leurs besoins essentiels (§§56-58).

6. **Le droit de mendier peut-il être restreint ?** Oui, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles. Il faut qu'une telle restriction ait une base légale (légalité), serve un but légitime (légitimité) et soit nécessaire dans une société démocratique (proportionnalité) (§93). Toutefois, selon la Cour, les gouvernements ne disposent que d'une "*marge d'appréciation limitée*" pour agir (§105), ce qui signifie qu'une interdiction de la mendicité n'est qu'exceptionnellement compatible avec la CEDH.

En tout état de cause, une interdiction générale de la mendicité – c'est-à-dire une interdiction de toute forme de mendicité, indépendamment du lieu et de la manière dont elle est pratiquée – n'est pas admissible pour la Cour. En effet, une telle interdiction est une mesure radicale qui ne permet pas de faire la balance des intérêts en présence, dans laquelle il peut être tenu compte de la vulnérabilité éventuelle de la personne concernée, du caractère agressif ou inoffensif de la mendicité, du lieu où elle est pratiquée et de l'appartenance ou non de la personne concernée à un réseau criminel (§102). Par ailleurs, la Cour observe une tendance européenne qui tend à limiter les interdictions de mendicité, lorsqu'elles existent, aux seules formes agressives ou intrusives (§104).

7. **Dans quelles circonstances une interdiction partielle de la mendicité est-elle autorisée ?** Contrairement à une interdiction générale de la mendicité, une interdiction partielle de la mendicité peut être compatible avec la CEDH, à condition qu'il existe de "*solides motifs d'intérêt public*" (§110).

D'après la Cour, une référence générale à la lutte contre le trafic d'êtres humains ou à l'exploitation des mendiants par des réseaux criminels est insuffisante pour en justifier l'interdiction. Une telle mesure n'est possible que si l'existence d'un réseau peut être concrètement démontrée. Même dans cette hypothèse, la Cour doute que sanctionner les victimes de l'exploitation puisse contribuer à la lutte contre la traite ou l'exploitation des êtres humains (§§111-112).

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

Une restriction peut, le cas échéant, être justifiée lorsqu'elle est nécessaire pour protéger les droits des passants, des résidents ou des propriétaires de magasins, par exemple lorsque des formes agressives ou intrusives de mendicité sont effectivement constatées (§113). La jurisprudence du Conseil d'État adopte d'ailleurs un raisonnement analogue.

Une interdiction limitée de la mendicité peut donc répondre aux exigences de l'arrêt *Lacatus* dans certaines situations. Toutefois, le champ d'application de cette interdiction doit être défini de manière suffisamment précise pour la limiter aux seules formes de mendicité qui peuvent objectivement être considérées comme entravant les droits d'autrui.

8. **Comment appliquer une interdiction partielle de la mendicité ?** Quand bien même une interdiction spécifique de la mendicité serait admissible, son application peut également violer la CEDH.

Premièrement, la limitation de la mendicité dans les circonstances concrètes de l'espèce doit contribuer à la protection des droits d'autrui. Ainsi, le caractère nuisible de la mendicité ne peut être présumé et l'interdiction de la mendicité ne peut être appliquée qu'en cas de nuisance réelle (§113).

Ensuite, la mise en œuvre d'une interdiction de mendier doit tenir dûment compte de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve la personne concernée. Cette réserve est particulièrement requise lorsque la mendicité fait partie des moyens de survie des personnes concernées (§107), ou lorsqu'elles sont dans l'impossibilité de payer une quelconque amende (§108).

L'autorité doit également préférer les mesures ayant le moins d'impact sur les droits de la personne concernée, si elles peuvent conduire à un résultat comparable en termes de protection des droits d'autrui (§114). En d'autres termes, l'approche répressive constitue toujours un dernier recours. En effet, la Cour a déjà souligné sa préférence de principe pour l'assistance aux personnes en situation de pauvreté par rapport aux mesures qui restreignent leurs droits<sup>3</sup>.

## Section 2 - La jurisprudence du Conseil d'État

9. Un recours contre un règlement sur la mendicité est également possible devant le Conseil d'État. Les règlements contraires aux normes applicables peuvent y être suspendus ou annulés. Le Conseil d'État assure une protection contre l'arbitraire administratif. Sa jurisprudence donne l'occasion d'examiner la conformité d'un règlement sur la mendicité aux normes applicables. L'analyse ci-dessous présente un aperçu de cette jurisprudence, qui est examinée de façon plus complète en annexe du Cahier.

10. Premier constat : la jurisprudence sur ce sujet est plutôt maigre. Seules trois affaires ont été trouvées : la première, datant de 1997, concerne la demande d'annulation d'un règlement sur la mendicité à Bruxelles<sup>4</sup>. La deuxième affaire, relative à une interdiction de la mendicité à Gand, concerne d'abord une demande de suspension en 2012<sup>5</sup>, puis une requête en annulation en 2014<sup>6</sup>. Le cas le plus récent concerne un règlement sur la mendicité à Namur. Là encore, est

<sup>3</sup> CrEDH, 26 octobre 2006, *Wallová et Walla c. République tchèque*, n° 23848/04, §§73-74, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77713>.

<sup>4</sup> C.E., 8 octobre 1997, n° 68.735: dans cette affaire, le Conseil d'État annule l'interdiction de la mendicité.

<sup>5</sup> C.E., 14 février 2012, n° 217.930: bien que la Ligue des droits humains ne remplisse pas les conditions requises pour la suspension en raison du défaut d'urgence, l'arrêt contient néanmoins des informations intéressantes sur la réglementation relative à la mendicité à Gand. En effet, il considère que la Ligue des droits humains fait valoir des moyens sérieux qui pourraient justifier l'annulation de la décision attaquée.

<sup>6</sup> C.E., 18 mars 2014, n° 226.783: le Conseil d'État considère que la Ligue des droits humains n'a pas d'intérêt à agir pour demander l'annulation du règlement en question. Il est donc difficile d'évaluer ce qu'aurait été le jugement au fond sur l'interdiction de la mendicité à Gand. Néanmoins, comme mentionné plus haut, l'arrêt de suspension fournit déjà quelques indices intéressants.

d'abord examinée une demande de suspension en 2015<sup>7</sup> suivie d'une requête en annulation en 2016<sup>8</sup>.

11. Sur le fond, les garanties émanant de l'arrêt *Lacatus* et de la jurisprudence belge sont complémentaires, et les règlements portant sur la mendicité doivent respecter les deux. L'arrêt *Lacatus* va toutefois plus loin que la jurisprudence belge citée<sup>9</sup>: il se fonde sur le respect de la dignité humaine inhérente au mendiant et exige que la situation de vulnérabilité dans laquelle il se trouve soit prise en compte adéquatement lors de la mise en œuvre du règlement (voir ci-dessus). Ce cadre fortement lié aux droits humains est peu présent dans la jurisprudence du Conseil d'État. Dans l'un des arrêts, le Conseil d'État confirme que la mendicité, en l'absence de meilleures solutions, peut contribuer à l'acquisition de moyens de subsistance. Il estime même que la mendicité peut être nécessaire pour accéder au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le Conseil d'État n'entend pas pour autant exclure toute forme de restriction à la mendicité et il ne définit pas les contours d'un droit à la mendicité. Sa jurisprudence n'examine généralement pas la compatibilité des interdictions avec les droits humains, mais les contrôle plutôt à l'aune du principe de proportionnalité.

La jurisprudence du Conseil d'État s'oppose également à une réglementation de la mendicité trop poussée, et va sur certains points au-delà de ce que la jurisprudence européenne requiert. L'analyse du Conseil d'État part des restrictions légales à l'exercice des compétences de police au niveau communal (par exemple, l'adoption d'une ordonnance de police communale)<sup>10</sup>. Ces compétences sont limitées au maintien de l'ordre public dit "matériel", c'est-à-dire :

- maintenir la tranquillité publique (l'absence de trouble ou d'émeute),
- la sécurité publique (l'absence d'accident ou de risque d'accident pour les personnes ou les biens),
- et la santé publique (l'absence de maladie ou de risque de maladie)<sup>11</sup>.

Ces compétences ne s'étendent pas à l'ordre public dit "moral", sauf "*lorsque le désordre moral s'étend au point de dégénérer ou de menacer de dégénérer en désordre matériel*"<sup>12</sup>. Dès lors, la mendicité – qui n'est pas interdite par la loi – relevant de l'ordre public dit "moral", les communes ne peuvent l'interdire en tant que telle par un règlement de police. Tout au plus, peuvent-elles imposer des restrictions à l'exercice de la mendicité lorsque celle-ci cause un trouble à la sécurité, à la tranquillité ou à la santé publique (l'ordre public "matériel"). Lorsqu'une disposition relative à la mendicité ne contribue pas à la protection de l'ordre public, elle outrepassse les pouvoirs de police communaux, même si elle peut être justifiée sur la base de l'arrêt *Lacatus*.

<sup>7</sup> C.E., 6 janvier 2015, n° 229.729: le Conseil d'État suspend la disposition relative à l'interdiction de la mendicité dans les lieux publics, les dispositions relatives à l'interdiction de la mendicité avec un mineur de moins de 16 ans et l'interdiction de la mendicité avec un animal potentiellement dangereux ou risquant de le devenir.

<sup>8</sup> C.E., 22 janvier 2016, n° 233.595: après l'arrêt de suspension, le Conseil d'État devait encore examiner le recours en annulation, mais cette procédure a été abandonnée en 2016, les règlements ayant été abrogés entre-temps.

<sup>9</sup> Tous les arrêts cités ici sont antérieurs à l'arrêt *Lacatus* commenté.

<sup>10</sup> Article 135, §2, nouvelle loi communale.

<sup>11</sup> B. Warnez, *L'exécution de l'ordre administratif local en Flandre*, Die Keure (2020), pp. 20-21.

<sup>12</sup> Par exemple, C.E., 18 mars 2010, *BVBA Belgium Business Company c. la ville de Bilzen*, n° 202.037, §16.

12. Le Conseil d'État précise quelle réglementation de la mendicité relève de la protection de l'ordre public. Des considérations de nature touristique, par exemple une absence de visibilité des mendiants en rue, ne relèvent pas de l'ordre public, pas plus qu'une interdiction de sonner ou de frapper à la porte dans le but de recevoir une aumône. Le Conseil d'État juge également que la mendicité en compagnie ou par un mineur de moins de 16 ans est sans rapport avec la protection de l'ordre public.

Les mesures doivent également être proportionnées au trouble identifié ou soupçonné. Les autorités doivent donc évaluer la situation, et ne pas prendre de mesures plus intrusives que nécessaire. Par exemple, l'interdiction générale et permanente de la mendicité, pour lutter contre la mendicité organisée ou spécifique à certains lieux et à certaines heures, est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi. Ces interdictions doivent être limitées dans le temps et dans l'espace. Autre exemple, l'interdiction de toute mendicité lors de certains événements dans une ville a une portée excessive. Les communes ne peuvent pas non plus qualifier de trouble ou de nuisance un comportement désagréable ou indésirable pour pouvoir ensuite l'interdire.

Le Conseil d'État se prononce également sur certaines formes spécifiques de mendicité. Par exemple, certaines villes interdisent la mendicité avec des animaux, arguant qu'ils sont dangereux. Selon le Conseil d'État, il est peu probable qu'un mendiant qui vit de la générosité des passants utilise son animal pour intimider le donateur potentiel. En outre, aucune preuve de cette pratique n'a été démontrée devant lui.

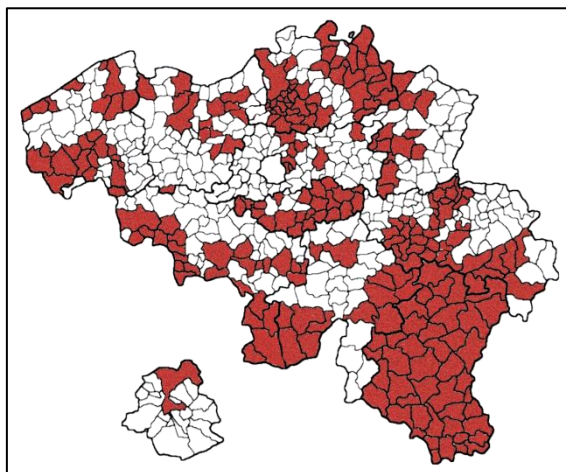
Qu'en est-il de l'exercice de la mendicité sur les trottoirs, à l'entrée des immeubles ou sur la chaussée ? D'après le Conseil d'État, une interdiction de la mendicité, même sur l'ensemble d'un territoire, peut être proportionnée si la mendicité entrave le passage ou l'accès à celui-ci. L'obstruction constitue en soi un trouble à l'ordre public, même si son existence doit toujours être examinée *de manière concrète*. L'existence du trouble dépend donc du lieu et du contexte. Le lien nécessaire entre l'entrave visée et son contexte n'implique ni que la réglementation devienne impossible à respecter ni que le citoyen concerné soit dans l'impossibilité de prévoir ce qu'il est tenu de faire.

### III - RÉGLEMENTATION DE LA MENDICITÉ EN BELGIQUE

13. Il y a 581 villes et communes en Belgique. Pour chacune d'entre elles, nous avons vérifié si une réglementation sur la mendicité était en vigueur.<sup>13</sup> Nos recherches dévoilent que 305 villes et communes disposent d'une réglementation sur la mendicité. 253 d'entre elles contiennent au moins une disposition qui, selon notre analyse, est problématique du point de vue du respect des droits humains.

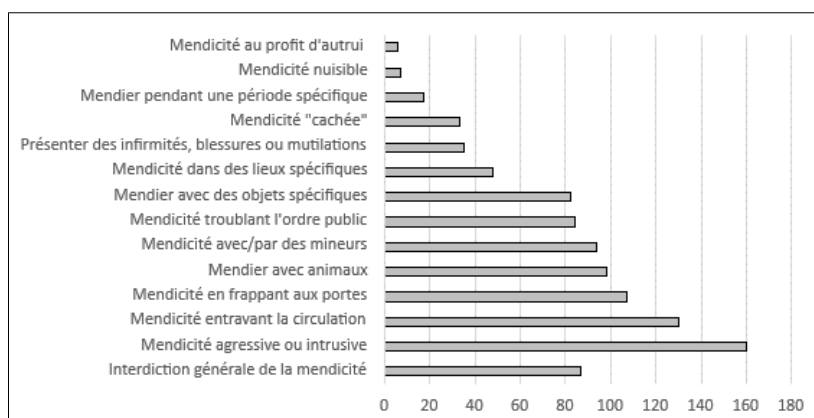
---

<sup>13</sup> L'étude s'est déroulée durant la première moitié de l'année 2022. Il est possible que certains règlements aient été modifiés entre-temps, sans être repris dans le Cahier.



Les 581 villes et communes de Belgique, dont 253 ont au moins une disposition problématique sur la mendicité.

14. En termes de contenu, les différents règlements couvrent un large éventail de restrictions à la mendicité. Nous les avons donc classées en différentes catégories. Il convient de mentionner que dans certaines villes et communes, des restrictions s'appliquent qui relèvent de plusieurs catégories. Nous avons identifié les catégories suivantes :



Note : Ce graphique montre le nombre de communes avec une disposition spécifique, y compris les communes où la disposition n'est pas nécessairement problématique.

Pour chacune de ces catégories, nous examinons les éléments essentiels à la lumière de la jurisprudence. Nous pointons les éléments qui posent un problème et dans quelle mesure. Étant donné que nous nous limitons ici à l'essentiel, nous n'avons pas jugé utile de présenter également une vue d'ensemble des villes et communes spécifiques. Pour une analyse plus approfondie des différentes catégories, nous renvoyons au Cahier. Il indique en effet, pour chaque disposition, les villes et les communes qui l'ont incluse dans leur réglementation. Ici, dans la première partie, nous donnons un aperçu de la réglementation excessive en matière de mendicité. Dans la deuxième partie, nous offrons un aperçu des dispositions acceptables. Une mise en garde s'impose : ces dispositions ne sont acceptables qu'à condition qu'elles ne soient pas appliquées de manière trop large. Dans une troisième partie, nous abordons brièvement la question de l'application de la loi.

## Section 1 - Une réglementation sur la mendicité qui va trop loin

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

16. Tout aussi problématiques sont les interdictions de mendier en **affichant des infirmités corporelles, des blessures ou des mutilations**. Une telle interdiction contribue difficilement à la protection de l'ordre public ou des droits des tiers. Tout au plus, la confrontation avec des infirmités, des blessures ou des mutilations heurtera certaines personnes, voire, pour certaines, suscitera des réactions de rejet ; mais ces sentiments ne suffisent pas à justifier une interdiction. En outre, une telle prohibition pourrait également être considérée comme une discrimination à l'égard des personnes en situation de handicap. Dans la mesure où les personnes concernées ont besoin de mendier pour subvenir à leurs besoins, cela peut également être considéré comme une atteinte à leur droit à un niveau de vie décent au regard la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées.

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

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

19. L'interdiction de la mendicité **en compagnie de mineurs ou par des mineurs** est également excessive. Elle ne peut être considérée en soi comme un trouble à l'ordre public. Par conséquent, une interdiction ne répond pas aux exigences des droits humains. Toutefois, il faut veiller à ce que l'intérêt supérieur de l'enfant soit adéquatement sauvegardé. Cet intérêt exige en premier lieu que les causes sous-jacentes de la mendicité des enfants – la situation de pauvreté dans laquelle se trouvent les familles concernées – soient traitées. Par ailleurs, en ce qui concerne les situations problématiques de mendicité avec des enfants, il existe d'autres moyens de les aborder. La véritable exploitation de la mendicité des mineurs est punie par les articles 433ter et 433quater du Code pénal. La simple mendicité en présence de mineurs ne



suffit pas à constituer une telle infraction. La législation sur l'enseignement obligatoire permet déjà de prendre des mesures contre les parents lorsque les activités de mendicité interfèrent avec l'éducation de leurs enfants.

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

21. Que penser d'une interdiction de la mendicité **au profit d'autrui** ou d'une interdiction de la **mendicité organisée** ? L'exploitation de la mendicité par autrui est déjà interdite par l'article 433ter du Code pénal. Une différence importante est que l'article 433ter du Code pénal vise l'auteur de l'infraction et non la victime de l'exploitation de la mendicité. La Cour européenne des droits de l'homme s'est déjà opposée à la punition des victimes de l'exploitation de la mendicité, considérant qu'elle ne contribuait pas suffisamment à la lutte contre cette exploitation. S'il y a exploitation, les victimes doivent être aidées plutôt que punies. S'il n'y a pas d'exploitation, l'interdiction de la simple mendicité au profit d'autrui ne contribue pas à la protection de l'ordre public ou des droits des tiers. Dans les deux cas, l'interdiction de la mendicité au profit d'autrui ne répond pas aux exigences des droits humains.

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

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

## Section 2 - Dispositions acceptables, à condition qu'elles soient appliquées de manière proportionnée

24. Certaines communes visent des **formes de mendicité explicitement agressives ou intrusives**. La jurisprudence accepte les mesures prises contre les formes intrusives, intimidantes ou agressives de mendicité. L'évaluation du caractère abusif de la mendicité doit toujours être réalisée sur la base des circonstances concrètes. Il ne suffit pas qu'une forme de mendicité soit désagréable ou apparaisse indésirable. Une définition claire des formes abusives de mendicité dans le règlement de police peut apporter plus de clarté à cet égard, mais il faut veiller à ne pas placer la barre trop bas. En effet, il arrive que certaines pratiques soient définies comme agressives alors qu'elles ne le sont pas en soi, comme le fait de mendier avec des mineurs, de gêner les usagers de la route ou d'afficher des infirmités. Comme indiqué précédemment, la gêne ne constitue pas une atteinte aux droits des tiers ou un trouble à l'ordre public.

25. L'une des interdictions les plus courantes figurant dans les règlements de police concerne la **mendicité qui entrave le passage ou la circulation**. Cela peut être justifié du point de vue de la protection des droits des passants, à condition que, dans les circonstances concrètes, il y ait bien un trouble à l'ordre public. Les communes peuvent raisonnablement soupçonner que la mendicité constitue un trouble à l'ordre public ou un danger sur certaines parties de la voie publique (par exemple aux carrefours ou sur la partie roulable de la chaussée), et imposer une interdiction spécifique à cet égard.

26. Qu'en est-il de l'interdiction de causer un trouble à l'ordre public en exerçant des activités de mendicité ? Une telle disposition peut être admise à condition qu'il y ait également un impact réel sur les droits d'autrui dans des circonstances concrètes. L'interdiction ne doit pas être appliquée de manière excessive. Il est donc préférable pour une commune qui souhaite réglementer certaines formes de mendicité d'opter pour une définition plus précise et concrète du comportement interdit. Il en va de même pour les règlements interdisant aux mendiants de **troubler l'ordre public ou de mettre en danger la sécurité, la tranquillité et la santé publiques**. Cette prohibition est conforme à la jurisprudence, pour autant qu'elle soit appliquée dans des circonstances concrètes adéquates. Elle ne doit pas être utilisée pour sanctionner un comportement simplement désagréable ou indésirable. Il est préférable de définir de manière exhaustive les comportements considérés comme contraires à l'ordre public.

27. Enfin, plusieurs communes interdisent explicitement de mendier en exhibant un **objet de nature à intimider les personnes auxquelles on s'adresse**. L'imprécision de cette formulation est problématique : de nombreux objets peuvent être de nature à intimider des personnes, sans pour autant être utilisés de manière intimidante. Une formulation plus claire est préférable.

## Section 3 - Mise en œuvre

28. Non seulement l'interdiction de certaines formes de mendicité doit être proportionnée à l'objectif poursuivi, mais le **principe de proportionnalité doit également être respecté dans sa mise en œuvre**. Même lorsqu'il est légitime que les autorités locales prennent des mesures contre certaines formes problématiques de mendicité, il faut tenir compte de la situation de

vulnérabilité manifeste dans laquelle se trouvent les personnes qui dépendent de la mendicité pour leur subsistance. Il faut donc veiller à ce que les amendes, les confiscations, etc. n'aient pas un impact disproportionné sur les personnes qui dépendent de la mendicité pour leur subsistance.

#### IV - CONCLUSION

29. Par l'arrêt *Lacatus*, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît pour la première fois que la Convention européenne des droits de l'homme garantit et protège un droit à la mendicité. Ce droit découle en premier lieu du droit au développement personnel et du droit d'entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur. Il découle également du droit à la dignité humaine. Ce droit est violé lorsqu'une personne en situation de pauvreté est empêchée de demander de l'aide à d'autres personnes – *via* la mendicité – pour satisfaire ses besoins fondamentaux. Si le droit de mendier n'est pas absolu, l'interdiction de la mendicité n'est compatible avec la CEDH que dans des circonstances exceptionnelles.

Notre analyse montre clairement que l'arrêt a un impact en Belgique et constitue un ajout important à la jurisprudence déjà existante du Conseil d'État. Bien que la mendicité ait été supprimée du droit pénal en 1993, les mendiants risquent toujours d'être sanctionnés en raison de la prolifération de réglementations locales sur la mendicité. Dans 253 cas, l'incompatibilité de ces dispositions avec les droits humains est avérée.

#### V - RECOMMANDATIONS

30. Nous souhaitons formuler quelques recommandations. La première concerne **le contenu de la réglementation sur la mendicité**. Les communes devraient aligner les règlements de police contenant des dispositions sur la mendicité sur les exigences de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État. La mise en œuvre des règlements de police doit tenir compte de la situation de vulnérabilité financière dans laquelle se trouvent les mendiants. Il est par conséquent recommandé de ne pas prévoir d'amendes pour les infractions à la réglementation sur la mendicité ou de les limiter à un euro symbolique, comme c'est déjà le cas dans certaines communes. Les dispositions prévoyant la possibilité de confisquer les revenus de la mendicité doivent être abrogées.

31. Bien que certaines interdictions locales de la mendicité aient été contestées avec succès devant le Conseil d'État, la recherche présentée ici montre que des dispositions illégales sur la mendicité sont toujours en vigueur dans de nombreuses communes. Dans la pratique, il semble que ce soit principalement la vigilance des organisations de défense des droits humains qui détermine si les interdictions locales de mendicité sont contestées lorsqu'elles sont adoptées. Dans une seule des affaires portées devant le Conseil d'État, un mendiant était lui-même la partie requérante, et nous n'avons connaissance d'aucun exemple de mendiants ayant réussi à contester la légalité des interdictions locales de mendier devant le tribunal de police dans le cadre d'un recours contre une sanction imposée. Ce constat pourrait être le résultat du manque d'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté en général et pour les mendiants en particulier.

Outre le renforcement de l'accès à la justice pour les personnes en situation de pauvreté, les autorités de contrôle devraient jouer **un rôle plus proactif** dans ce contexte et agir contre les interdictions excessives de mendicité. Il est également recommandé aux autorités de contrôle et aux associations de villes et de communes de sensibiliser les autorités locales aux circonstances limitées dans lesquelles des restrictions peuvent être imposées aux activités de mendicité par des règlements de police.

32. Une pratique louable consiste à exiger explicitement dans les règlements de police que les agents de police orientent les mendiants vers l'aide sociale en premier lieu, comme le prévoient certaines communes (voir ci-dessus). De manière générale, le respect des droits humains exige **que l'aide aux personnes en situation de pauvreté soit préférée en principe aux mesures qui limitent leurs droits**<sup>14</sup>. La préférence est également donnée à des échanges avec les mendiants sur la prévention des troubles pour les tiers, plutôt qu'à une approche répressive.

En particulier pour les communes confrontées à des groupes importants de mendiants d'origine rom, les forces de police devraient investir dans la communication avec les personnes concernées<sup>15</sup>, notamment en prévoyant des agents-relais capables de communiquer avec les personnes concernées – roms, roumains, bulgares, slovaques, etc. – dans leur langue d'origine. Cette approche permet non seulement de créer un lien de confiance qui peut aider à s'orienter vers l'aide sociale, mais aussi de permettre de limiter les nuisances pour les tiers.

Dans certaines circonstances, en dernier recours, il peut être légitime pour les autorités locales d'agir contre certaines formes de mendicité qui troublent l'ordre public. Mais cela ne constitue qu'un contrôle des symptômes si l'on ne s'attaque pas simultanément à la cause profonde de la mendicité. Si ce n'est pas le cas, la répression sera souvent inefficace, voire contre-productive, car elle entraînera tout au plus une relocalisation des activités de mendicité dans l'espace<sup>16</sup> – éventuellement vers des lieux potentiellement plus dangereux ou des lieux où l'accès aux équipements et services sociaux est moins assuré<sup>17</sup>. Pire, la répression peut également conduire à un passage à des activités de subsistance plus dangereuses (par exemple, le vol à l'étalage ou la prostitution)<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> CrEDH, 26 octobre 2006, *Wallová et Walla c. République tchèque*, n° 23848/04, §§73-74.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, la cellule "Herscham" au sein de la police bruxelloise, qui tente d'entrer en contact avec les sans-abris et les mendiants et de les orienter vers les services et équipements sociaux pertinents (CODE, *op. cit.*, p. 50).

<sup>16</sup> R. Hopkins Burke, "The Regulation of Begging and Vagrancy : A Critical Discussion", *Crime Prevention and Community Safety* (2000), pp. 43-50 ; S. Johnsen et S. Fitzpatrick, "The Use of Enforcement to Combat Begging and Street Drinking in England : A High Risk Strategy ?", *European Journal of Homelessness* (2008), pp. 191-199.

<sup>17</sup> Johnsen et Fitzpatrick, *op. cit.*, p. 199 ; C. Herring, D. Yabrough et L.M. Alatorre, "Pervasive Penalty : How the Criminalisation of Poverty Perpetuates Homelessness", *Social Problems* (2019), pp. 1-10.

<sup>18</sup> Johnsen et Fitzpatrick, *op. cit.*, p. 199 ; Hopkins Burke, *op. cit.*, p. 50.

33. Les études internationales<sup>19</sup> et bruxelloises<sup>20</sup>, montrent que la véritable cause de la mendicité est la situation d'extrême pauvreté dans laquelle se trouvent les personnes qui la pratiquent. La mendicité constitue une stratégie de survie pour les mendiants afin de répondre à leurs besoins immédiats et à ceux de leur famille<sup>21</sup>. Une approche de la mendicité basée sur les droits humains requiert avant tout de **s'attaquer à la cause de la mendicité**, afin que les personnes en situation de pauvreté ne soient plus obligées d'en dépendre pour leur subsistance. Dans ce contexte, il relève de la responsabilité des gouvernements, à tous les échelons de pouvoir, de garantir « *le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine* » pour tous (article 23 de la Constitution) et de protéger les personnes en situation de vulnérabilité, qui n'ont pas les moyens de subvenir à leurs besoins essentiels, contre les conditions d'extrême pauvreté (article 3 de la CEDH)<sup>22/23</sup>.

Il est recommandé aux autorités locales confrontées à la mendicité d'investir suffisamment dans les services sociaux et dans des personnes-relais qui peuvent servir de médiateurs avec les personnes concernées pour les orienter vers les services sociaux compétents. Les communes devraient prendre en compte la diversité des mendiants et les problèmes auxquels ils sont confrontés<sup>24</sup> (sans-abrisme, problèmes de dépendance, présence d'enfants, ...), afin que l'accompagnement social puisse être adapté en conséquence. En ce qui concerne spécifiquement les personnes sans résidence légale – par exemple, les citoyens européens roms qui restent dans le pays plus longtemps que ne le permet leur droit à un court séjour de trois mois en vertu des règles européennes de libre circulation –, il est également important de garantir l'existence d'une séparation stricte ("pare-feu") entre les services d'assistance et d'immigration<sup>25</sup>.

Pour un exposé plus détaillé de nos recherches, nous renvoyons le lecteur au Cahier. Ce dernier détaille, entre autres, les différentes catégories et indique, pour chaque disposition, les villes et communes concernées. Le Cahier est disponible sur le [site du Service de lutte contre la pauvreté](#) et sur le [site de l'Institut fédéral des droits de l'homme](#).

<sup>19</sup> Par exemple, O. Bowling, " Strategies to address begging: local, national and international perspectives ", thèse de master, Université de Leeds (2018), p. 5 ; et Hopkins Burke, *op. cit.*, pp. 48-49.

<sup>20</sup> Adriaenssens et Hendrickx, *op. cit.*, p. 37 ; CODE, *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>21</sup> CODE, *op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>22</sup> Par exemple, CrEDH (Grande Chambre), 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09, §263.

<sup>23</sup> Pour les recommandations sur la lutte contre la pauvreté, veuillez vous référer aux rapports bisannuels du Service de lutte contre la pauvreté, disponibles sur son site web : [Rapport bisannuel – Service de lutte contre la pauvreté \(luttepauvrete.be\)](#)

<sup>24</sup> Bowling, *op. cit.*, p. 23.

<sup>25</sup> IFDH, "Garantir les droits de l'homme aux personnes sans résidence légale", communication du 15 juillet 2021.