Quelques nouvelles du côté du droit de mendier et de la dignité humaine

Jacques FIERENS
Avocat au barreau de Bruxelles, professeur extraordinaire émérite de l'Université de Namur, professeur émérite de l'Université catholique de Louvain et chargé de cours honoraire de l'Université de Liège

La Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, sous la plume de Laurens Lavrysen, a présenté et commenté un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de mendicité, d'une exceptionnelle importance dans la lutte contre la pauvreté, l'arrêt* Lacatus c. la Suisse *du 19 janvier 2021*[1].

Cet arrêt a permis au Service de lutte contre la pauvreté *et à l'*Institut fédéral des droits humains *de proposer une analyse systématique des règlements communaux belges relatifs à la mendicité, au regard des principes affirmés dans l'arrêt* Lacatus*. Un résumé de cette analyse a également été proposé dans notre revue*[2].

L'arrêt Lacatus *et l'analyse des règlements communaux ont ensuite permis d'étayer une réclamation collective déposée par la* Fédération internationale pour les droits humains *et le* Mouvement international ATD Quart Monde *devant le Comité européen des droits sociaux. Cette instance quasi-juridictionnelle du Conseil de l'Europe vérifie le respect de la Charte sociale européenne par les États membres, dont la Belgique. La réclamation collective soutient qu'en matière de mendicité, la Belgique viole l'article 16 de la Charte, qui consacre le droit de toute famille à une protection sociale, juridique et économique appropriée pour assurer son plein développement, ainsi que l'article 30 de la Charte qui impose aux Etats de « prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée » pour promouvoir les droits des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté*[3]*. Cette réclamation collective, déposée en décembre 2023, n'aboutira pas à une décision avant quelques années (affaire 154/2024).*

[1] L. LAVRYSEN, « Persoonlijk autonomie, menselijke waardigheid en het recht om te bedelen » et la traduction de cet article sous le titre « L'autonomie personnelle, la dignité humaine et le droit de mendier », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2021/2, pp. 76-83 ; voy. aussi, à propos de cet arrêt, le commentaire de notre rédactrice en chef, M.-F. RIGAUX, « La mendicité, le droit à la dignité humaine et le droit à l'autonomie », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2021/3, pp. 729-748.

[2] M. COMMÈRE, M. BELHALOUMI, L. LAVRYSEN, L. FASTREZ, « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains. Etude de la réglementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt *Lacatus* et de la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2023/2, pp. 15-27. L'intégralité de l'étude est disponible en ligne sur le site du *Service de lutte contre la pauvreté* et sur celui de l'IFDH.

[3] L'article 30 de la Charte est la seule disposition existante dans l'ordre international ou interne, pourvue d'un effet obligatoire, qui consacre le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'affaire Dian c. Danemark

Une nouvelle décision a été rendue le 21 mai 2024 par la Cour européenne des droits de l'homme, en matière de mendicité. L'affaire *Dian c. Danemark* concernait un ressortissant roumain condamné pour avoir mendié dans une rue piétonne de Copenhague et pour avoir insulté une inspectrice de police. Il fut condamné au total à une peine de vingt jours d'emprisonnement, qui tenait compte d'une précédente condamnation pour mendicité, et à la confiscation d'une somme de 190,50 couronnes danoises.

La Cour européenne souligne que, dans l'affaire *Lacatus c. Suisse*, elle n'avait pas conclu que l'article 8 de la Convention, qui protège notamment le droit à la vie privée et familiale, garantissait le droit à la mendicité en tant que tel (*a right as such*). Toutefois, elle avait déclaré que si une personne ne disposait pas de moyens de subsistance suffisants, sa dignité humaine, notion qui n'est pas inscrite dans la Convention mais qui est sous-jacente à son esprit, pouvait s'en trouver sérieusement compromise et qu'en pareilles circonstances, les personnes concernées adoptaient en mendiant un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire. La Cour avait ajouté qu'il convenait à cet égard de prendre en compte les spécificités de chaque cas d'espèce, notamment la situation économique et sociale de la personne concernée. Elle avait relevé que la mendicité permettait à Madame Lacatus d'acquérir un revenu et d'atténuer sa situation de pauvreté et qu'en interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, assortie d'une peine d'emprisonnement en cas de non-exécution de la peine prononcée, les autorités suisses l'avaient empêchée de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constituait, dans sa situation, l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires.

Dans l'affaire *Dian c. Danemark*, la Cour a en premier lieu analysé la situation économique et sociale du requérant. Elle a relevé que celui-ci avait 61 ans, qu'il était analphabète et sans emploi, mais qu'il avait effectué de nombreux voyages entre la Roumanie et le Danemark et qu'il réussissait à gagner sa vie au Danemark, pays économiquement développé, en vendant un journal, en collectant des bouteilles et en mendiant. Elle a observé qu'il envoyait régulièrement de l'argent à sa famille en Roumanie, où il possédait une maison, qu'il consommait de la cocaïne et du cannabis depuis des années et que, le jour où il avait commis l'infraction pour laquelle il avait été condamné, il avait été trouvé en possession d'une somme d'argent s'élevant à 135 euros environ. Elle a aussi constaté qu'en tant que citoyen de l'Union européenne, le requérant avait le droit d'entrer et de séjourner au Danemark pour une durée maximale de trois mois et qu'en cas d'urgence financière, il aurait pu demander une « aide au retour ».

Au vu de ces éléments, la Cour a déclaré ne pas être convaincue que le requérant n'eût pas de moyens de subsistance suffisants et que la mendicité fût sa seule possibilité d'assurer sa survie ou qu'elle constituât pour lui un mode de vie particulier adopté dans le but de surmonter une situation inhumaine et précaire, et ainsi de protéger sa dignité humaine. Elle a considéré que la mendicité constituait pour lui une source supplémentaire de revenu.

En second lieu, la Cour a noté que, contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire *Lacatus*, l'affaire *Dian* ne concernait pas une interdiction générale de la mendicité. Elle a relevé qu'en droit danois, la mendicité était autorisée sous certaines conditions et qu'une personne ne pouvait être condamnée pour mendicité que si la manière dont elle la pratiquait causait des désagréments au public et qu'elle en avait déjà été avertie ou qu'elle s'y livrait dans les rues piétonnes, dans les gares, à l'intérieur ou à l'extérieur des supermarchés ou dans les transports

publics. Elle a constaté que rien n'indiquait que le requérant eût été régulièrement condamné pour mendicité ou absolument empêché de mendier au Danemark et qu'il pouvait continuer à mendier à Copenhague, et ailleurs au Danemark, en dehors de zones bien précises et à condition de ne pas causer de désagréments au public.

En conséquence, la Cour a conclu que l'article 8 n'était pas applicable et la requête de M. Dian a été déclarée irrecevable.

Observations sur la décision Dian

Certains ont eu le sentiment que la décision *Dian* était une sorte de revirement de jurisprudence par rapport à l'arrêt *Lacatus.* En réalité, elle ne modifie pas les principes dégagés à travers ce dernier. Mendier est un droit non pas absolu, mais conditionné par la nécessité de ne pouvoir mettre fin autrement à une situation particulière contraire à la dignité humaine, et ce n'est vraiment pas rien que la Cour européenne l'ait clairement affirmé après que pendant des siècles, en Europe ou ailleurs, la seule réaction juridique à la mendicité a été la répression et le bannissement des mendiants. La Cour européenne dit aussi que la mendicité peut être réglementée, ce qu'il faut bien sûr admettre également. La FIDH et ATD Quart Monde ne soutiennent pas autre chose dans leur réclamation collective qui demande que la Belgique doive reconnaître le droit de mendier quand la dignité humaine est en jeu.

Des inquiétudes germent cependant à la lecture de la décision *Dian.* Si les principes de *Lacatus* sont répétés, leur application concrète à la situation de M. Dian peut apparaître comme très restrictive.

La Cour semble admettre de manière très large les restrictions autorisées de la mendicité, notamment dans les rues piétonnes ou à l'extérieur des supermarchés. Il ne faudrait pas que ces restrictions aboutissent à ne pouvoir mendier que là où il y a peu de chances de recevoir quelque chose et que le but de sauvegarde de la dignité humaine ne soit dès lors pas atteint.

Par ailleurs, la mention de « l'aide au retour » dans son pays, que M. Dian aurait pu obtenir, est inquiétante. Une prime au retour volontaire existe aussi en Belgique. Il ne faudrait pas non plus qu'un étranger en séjour irrégulier se voie interdire de mendier s'il vit une situation contraire à la dignité humaine, parce qu'il peut rentrer dans son pays avec quelques sous en poche. Ce serait cette fois perpétuer l'ostracisme séculaire des mendiants. Ce bannissement des personnes en précarité est organisé par le droit de l'Union européenne et a été inscrit dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (art. 42*bis* à 42*quater*). Un étranger ressortissant de l'UE, qui demande le plus légalement du monde une aide sociale, censée précisément lui permettre de vivre conformément à la dignité humaine (art. 1er de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale), peut se voir notifier un ordre de quitter le territoire parce qu'il est une « charge déraisonnable » pour le système d'aide sociale. C'est même une pratique très fréquente de l'Office des étrangers[4]. Verra-t-on la Cour européenne refuser le droit de mendier parce qu'un ressortissant de l'UE renonce à demander l'aide sociale à laquelle il a droit, mais qui provoquera son éloignement forcé du pays ?

[4] Voy. C. CALDARINI, « Charge déraisonnable », *Echos*, Bruxelles laïque, décembre 2016, en ligne.

Ni l'arrêt *Lacatus* ni la décision *Dian* ne donnent une solution à l'interdiction faite aux pauvres de quitter la misère dans leur pays pour tenter dans les pays riches de vivre dans la dignité avec leur famille.