

C.E., arrêt du 14 novembre 2025, n°264828, asbl Ligue des droits humains e.a.

Mendicité avec des mineurs – Règlement sur la mendicité – Ville de Bruxelles – Recours en annulation

Le Conseil d'État annule certains articles relatifs à l'interdiction bruxelloise de mendier avec des enfants. En effet, la ville impose des sanctions pour un fait qui n'est prévu que de manière plus restreinte dans le code pénal. Ce faisant, la ville outrepassé ses compétences.

Annulation de l'interdiction de mendier avec des enfants

Le règlement bruxellois du 28 mars 2022 instaure une interdiction de la mendicité avec des enfants. Plusieurs associations demandent la suspension et l'annulation des articles interdisant la mendicité avec des enfants. En 2023, le Conseil d'État a rejeté la demande de suspension, après quoi une seule des associations requérantes – la Ligue des droits de l'homme – a poursuivi la procédure visant à faire annuler l'interdiction de mendier.

La Ligue estime que la Ville de Bruxelles outrepassé ses compétences. En effet, le règlement local prévoit une sanction administrative (d'un montant maximal de 350 euros) pour l'exploitation d'autrui, alors que ce délit est déjà puni par le code pénal. Or, les communes ne peuvent pas imposer de sanctions pour un fait déjà prévu par la loi.

Contexte plus large

La mendicité a été retirée du code pénal en 1993 en raison d'un changement de vision sociale à son égard : le manque de ressources ne pouvait plus constituer un délit. Le législateur a estimé qu'un mendiant devait justement bénéficier d'une aide à son intégration dans la société. L'accent mis sur la protection sociale, plutôt que sur une approche imposant des restrictions juridiques aux personnes en situation de pauvreté, est également présent dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans les directives du Comité des droits de l'homme des Nations unies.

Malgré les intentions du législateur et ce contexte international, on a assisté en Belgique à une prolifération de règlements locaux en matière de mendicité. Les communes peuvent certes interdire certaines formes de mendicité afin de protéger l'ordre public (tranquillité, sécurité et santé publiques) et d'éviter toute nuisance ou tout danger pour des tiers, mais elles doivent également respecter un cadre juridique défini par la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour européenne des droits de l'homme. Une étude conjointe menée par le Centre de lutte contre la pauvreté et le FIRM a toutefois révélé que 253 règlements locaux (en 2022) n'étaient pas conformes à ce cadre juridique en vigueur.

Dans cette affaire, le Conseil d'État confirme ce qu'il avait déjà décidé auparavant : l'interdiction de mendier en compagnie de mineurs ou par des mineurs va trop loin sur le plan juridique. Étant donné que la mendicité avec des mineurs ne peut en soi être considérée comme une atteinte à l'ordre public, il n'appartient pas aux communes de l'interdire. Dans ce contexte, la nuance est bien sûr importante. Le pouvoir des communes est ici limité, mais cela a aussi un objectif clair : protéger les citoyens contre l'arbitraire administratif.

Dans cette affaire, la ville a tenté d'imposer des sanctions pour un fait déjà prévu par le code pénal.

La ville n'est pas compétente pour cela. Cela ne signifie pas pour autant que les situations problématiques ne peuvent plus être traitées. L'exploitation des mineurs est donc bel et bien punissable, à condition qu'il y ait réellement exploitation. Le fait qu'une personne mendie en présence de mineurs ne suffit pas en soi pour parler d'un tel délit. En dehors du contexte de l'exploitation, il convient également de veiller suffisamment à l'intérêt supérieur de l'enfant, en accordant une attention particulière aux causes sous-jacentes de la mendicité avec des enfants. Il s'agit de la situation de pauvreté dans laquelle se trouvent les familles concernées. Ces familles ne méritent donc pas d'être sanctionnées, mais doivent au contraire recevoir l'aide nécessaire.

Pour plus d'informations :

- Commère M., Belhaloumi M., Laurysen L. et Fastrez L. (2023). Les règlements sur la mendicité sous l'angle des droits de l'homme : étude des règlements sur la mendicité en Belgique et de l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État. Dans : *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, n°2, mai 2023.
- Centre de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits de l'homme, Les règlements sur la mendicité sous l'angle des droits de l'homme, Cahier de jurisprudence n°3, mai 2023.
- Commère, M., Halfnants, I. et Fastrez, L. (2026). *La mendicité sous l'angle des droits de l'homme*. Owl Press.