

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 264.828 du 14 novembre 2025

A. 236.983/XV-5160

En cause :

1. **l'association sans but lucratif
LIGUE DES DROITS HUMAINS,**
2. **l'association sans but lucratif
ATD QUART MONDE BELGIQUE,**
3. **l'association sans but lucratif
DÉFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL
BELGIQUE – BRANCHE FRANCOPHONE,**
4. **l'association sans but lucratif
FORUM BRUXELLOIS DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ,**
5. **l'association sans but lucratif
FRONT COMMUN DES SDF/
GEMEENSCHAPPELIJK DAKLOZEN FRONT,**
6. **l'association sans but lucratif
COORDINATION DES ORGANISATIONS
NON GOUVERNEMENTALES
POUR LES DROITS DE L'ENFANT,**

ayant toutes les six élu domicile chez
M^e Jacques FIERENS, avocat,
drève de la Brise, 29
1170 Bruxelles,

contre :

la Ville de Bruxelles, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 août 2022, les associations sans but lucratif Ligue des droits humains, ATD Quart Monde Belgique, Défense des Enfants International Belgique – branche francophone, Forum bruxellois de Lutte contre la Pauvreté, Front commun des SDF/Gemeenschappelijk Daklozen Front et Coordination des Organisations non gouvernementales pour les Droits de l'Enfant, demandent, d'une part, l'annulation des articles 1^{er}, § 1^{er} et 4, §§ 2 et 4, de

l'arrêté communal de la ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants et, d'autre part, la suspension de l'exécution de ces mêmes articles.

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 255.608 du 26 janvier 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.255.608), a rejeté la demande de suspension et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

Par un courrier déposé sur la plateforme électronique du Conseil d'État le 9 février 2023, seule la première partie requérante a demandé la poursuite de la procédure.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Ambre Vassart, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 28 mars 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 avril 2025.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Marie Vanderelst, *loco* M^e Jacques Fierens, avocate, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Marc Uyttendaele, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Ambre Vassart, auditeur, a été entendue en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les faits utiles à l'examen du recours ont été exposés dans l'arrêt n° 255.608, précité. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Désistements d'instance

Dans sa demande de poursuite de la procédure du 9 février 2023, le conseil des parties requérantes a précisé qu'à la suite de l'arrêt n° 255.608, précité, il ne sollicitait la poursuite de la procédure qu'au nom de la première partie requérante exclusivement.

L'article 17, § 7, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose qu'il existe, dans le chef de la partie requérante, une présomption de désistement d'instance lorsque, la demande de suspension d'un acte ou d'un règlement ayant été rejetée, elle n'introduit aucune demande de poursuite de la procédure dans un délai de trente jours à compter de la notification de l'arrêt.

Les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième parties requérantes n'ayant pas introduit de demande de poursuite de la procédure dans le délai imparti et n'ayant pas davantage demandé à être entendues, elles sont présumées s'être légalement désistées de leur recours.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèses des parties

Le deuxième moyen est pris de la violation de l'article 119*bis* de la Nouvelle loi communale et des articles 2, 3 et 4 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (ci-après : « la loi du 24 juin 2013 »).

La partie requérante relève que l'article 4 du règlement attaqué institue une amende administrative pouvant aller jusqu'à 350 euros pour réprimer l'exploitation de la mendicité d'autrui, avec une possibilité d'augmentation en cas de récidive dans les vingt-quatre mois, sans toutefois dépasser ce montant maximal.

Elle fait valoir qu'en vertu de l'article 119*bis*, précité, les conseils communaux ne peuvent instaurer des sanctions administratives que dans les limites fixées par la loi du 24 juin 2013. Elle souligne que, selon l'article 2, § 1^{er}, de cette loi, de telles sanctions ne peuvent viser des comportements déjà réprimés par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance. Elle rappelle que les articles 433*ter* et 433*quater* du Code pénal incriminent déjà l'exploitation de la mendicité et en prévoient une circonstance aggravante lorsqu'elle concerne un mineur.

Elle en déduit qu'un règlement communal ne peut assortir d'une sanction administrative une infraction qualifiée de « mixte » que si elle figure expressément à l'article 3 de la loi du 24 juin 2013, ce qui n'est pas le cas de l'exploitation de la mendicité ni de ses circonstances aggravantes. Elle conclut dès lors que les dispositions attaquées méconnaissent les articles 119*bis* de la Nouvelle loi communale et 2, 3 et 4 de la loi du 24 juin 2013.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse soutient que, selon l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013, un conseil communal ne peut instaurer de sanctions administratives que si les mêmes infractions ne sont pas déjà réprimées par une loi, un décret ou une ordonnance. Selon elle, l'interdiction ne viserait donc que les situations où il existe une identité parfaite entre l'infraction communale et celle prévue par le législateur.

Elle expose que les articles 433*ter* et 433*quater* du Code pénal punissent non pas la mendicité elle-même, mais l'exploitation de la mendicité d'autrui, c'est-à-dire le comportement de celui qui tire profit de la mendicité ou qui incite autrui à mendier. Ces dispositions prévoient des peines d'emprisonnement et d'amende, mais ne concernent pas la personne qui mendie, même accompagnée d'un enfant.

Elle se réfère aux travaux préparatoires de la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil qui a inséré ces dispositions dans le Code pénal et à l'avis de la section de législation du Conseil d'État (avis n° 37.559/2/V), qui précisent que le législateur a voulu incriminer uniquement l'exploitation de la mendicité, par analogie avec l'exploitation de la débauche, et non la mendicité en elle-même. Elle invoque également la doctrine et la jurisprudence selon lesquelles le fait, pour un parent, de mendier avec son propre enfant ne constitue pas une infraction pénale.

En conséquence, elle soutient que l'interdiction, prévue par l'acte attaqué, de « mendier avec un mineur de moins de 16 ans sur le territoire de la Ville de Bruxelles » ne réprime pas un comportement déjà sanctionné par le Code pénal. Elle estime dès lors que cette infraction peut valablement faire l'objet d'une sanction administrative communale.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que le règlement attaqué ne vise pas l'exploitation de la mendicité, mais uniquement la mendicité exercée en présence d'un mineur de moins de seize ans.

Elle rappelle que, conformément à l'article 2, § 1^{er}, de la loi précitée, le conseil communal peut établir des sanctions administratives sauf si la même infraction est déjà sanctionnée par la loi, un décret ou une ordonnance. Or, selon elle, tel n'est pas le cas en l'espèce. Elle reproduit les articles 433^{ter} et 433^{quater} du Code pénal pour rappeler qu'ils punissent exclusivement l'exploitation de la mendicité d'autrui ou l'incitation à mendier, notamment lorsqu'elle concerne un mineur, mais qu'ils n'incriminent pas le fait de mendier en soi. Selon elle, l'interdiction prévue par l'acte attaqué se limite à prohiber la mendicité accompagnée d'un enfant de moins de seize ans, sans viser ni la traite, ni l'exploitation. Elle invoque, à cet égard, l'enseignement de l'arrêt n° 229.729 du 6 janvier 2015, qui reconnaît que, si le Code pénal réprime l'incitation et l'exploitation de la mendicité, la mendicité elle-même n'est pas pénalement interdite et peut dès lors être encadrée par les communes dans l'exercice de leurs pouvoirs de police. Elle conclut que le règlement attaqué ne crée pas de double incrimination.

V.2. *Appréciation*

L'article 119^{bis} de la Nouvelle loi communale dispose comme suit :

« Le conseil communal peut établir des peines et des sanctions administratives communales conformément à la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ».

Les articles 2, 3 et 4 de la loi du 24 juin 2013, dans leur version applicable à l'acte attaqué, sont libellés de la manière suivante :

« **Art. 2.** § 1^{er}. Le conseil communal peut établir des peines ou des sanctions administratives contre les infractions à ses règlements ou ordonnances, à moins que des peines ou des sanctions administratives soient établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance pour les mêmes infractions.

§ 2. Dans une zone pluricommunale au sein de laquelle les conseils communaux des communes concernées ont décidé, après une concertation dont le Roi peut fixer les modalités, d'adopter un règlement général de police identique, les conseils communaux de la zone de police adoptent un règlement général de police identique pour la zone, après avis du conseil de la zone de police concerné.

§ 3. Dans l'hypothèse prévue au § 2, les conseils communaux de la zone de police peuvent en outre décider d'adopter un règlement général de police identique à une zone, plusieurs zones ou toutes les autres zones de leur arrondissement judiciaire qui font également usage de la faculté prévue par le § 2.

§ 4. Les conseils communaux des dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent adopter un règlement général de police commun, après une concertation entre les communes concernées dont le Roi peut fixer les modalités et après avis des différents conseils des zones de police concernées. Les conseils communaux des six zones de la Région de Bruxelles-Capitale peuvent en outre faire usage de la faculté prévue au § 3.

Art. 3. Par dérogation à l'article 2, § 1^{er}, le conseil communal peut, en outre, prévoir dans ses règlements ou ordonnances une sanction administrative telle que définie à l'article 4, § 1^{er}, 1^o :

1^o pour les infractions visées aux articles 398, 448, et 521, alinéa 3, du Code pénal ;
2^o pour les infractions visées aux articles 461, 463, 526, 534*bis*, 534*ter*, 537, 545, 559, 1^o, 561, 1^o, 563, 2^o et 3^o et 563*bis*, du Code pénal ;

3^o pour les infractions suivantes qui sont déterminées par le Roi par arrêté délibéré en Conseil des ministres sur la base des règlements généraux visés à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 mars 1968 relative à la police de la circulation routière et à l'exception des infractions qui ont lieu sur les autoroutes, en particulier :

- les infractions relatives à l'arrêt et au stationnement ;

- les infractions aux dispositions concernant les signaux C3 et F103, constatées exclusivement au moyen d'appareils fonctionnant automatiquement, visés à l'article 62 de la même loi ;

4^o pour le non-respect de l'obligation visée à l'article 33, alinéa 3, troisième phrase.

Section 2. - Des sanctions et mesures alternatives à ces sanctions

Sous-section 1^{re}. - Dispositions générales

Art. 4. § 1^{er}. Le conseil communal peut prévoir dans ses règlements ou ordonnances la possibilité d'infliger une ou plusieurs des sanctions suivantes pour les faits visés aux articles 2 et 3 :

1^o une amende administrative qui s'élève au maximum à 175 euros ou 350 euros selon que le contrevenant est mineur ou majeur ;

2^o la suspension administrative d'une autorisation ou permission délivrée par la commune ;

3^o le retrait administratif d'une autorisation ou permission délivrée par la commune ;

4^o la fermeture administrative d'un établissement à titre temporaire ou définitif.

§ 2. Le conseil communal peut prévoir dans ses règlements ou ordonnances les mesures alternatives suivantes à l'amende administrative visée au § 1^{er}, 1^o :

1^o la prestation citoyenne définie comme étant une prestation d'intérêt général effectuée par le contrevenant au profit de la collectivité ;

2^o la médiation locale définie comme une mesure permettant au contrevenant, grâce à l'intervention d'un médiateur, de réparer ou d'indemniser le dommage causé ou d'apaiser le conflit.

§ 3. Les peines établies par le conseil communal ne peuvent excéder les peines de police.

§ 4. Par dérogation au § 1^{er}, seule une amende administrative visée au § 1^{er}, 1^o, peut être imposée pour les infractions visées à l'article 3, 3^o.

Ces infractions sont réparties par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, en quatre catégories précisant le montant des amendes administratives qui y sont liées, en fonction de la gravité de la menace qu'elles représentent pour la sécurité routière et la mobilité.

§ 5. Si le conseil communal prévoit, dans ses règlements ou ordonnances, la possibilité d'infliger à des mineurs la sanction administrative prévue au § 1^{er}, 1^o, pour les faits visés aux articles 2 et 3, il recueille préalablement l'avis de l'organe ou des organes ayant une compétence d'avis en matière de jeunesse sur le règlement ou l'ordonnance en question, pour autant qu'il existe un tel organe ou de tels organes dans la commune ».

Les articles 433ter et 433quater du Code pénal sont libellés de la manière suivante :

« CHAPITRE III *bis*. - DE L'EXPLOITATION DE LA MENDICITÉ

Art. 433ter. Sera puni d'un emprisonnement de six mois à trois ans et d'une amende de cinq cents euros à vingt-cinq mille euros :

1° quiconque aura embauché, entraîné, détourné ou retenu une personne en vue de la livrer à la mendicité, l'aura incitée à mendier ou à continuer de le faire, ou l'aura mise à disposition d'un mendiant afin qu'il s'en serve pour susciter la commisération publique ;

2° quiconque aura, de quelque manière que ce soit, exploité la mendicité d'autrui. La tentative de commettre les infractions visées à l'alinéa 1^{er} sera punie d'un emprisonnement d'un mois à deux ans et d'une amende de cent euros à deux mille euros. L'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de victimes.

Art. 433quater. L'infraction visée à l'article 433ter, alinéa 1^{er}, sera punie d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de cinq cents euros à cinquante mille euros lorsqu'elle aura été commise :

1° à l'égard d'un mineur ;

2° en abusant de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, de manière telle que la personne n'a en fait pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus ; 3° en faisant usage, de façon directe ou indirecte, de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte. L'amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de victimes. ».

Ces deux articles ne figurent pas dans la liste de l'article 3 de la loi du 24 juin 2013 et, en application de l'article 2, § 1^{er}, de cette loi, le conseil communal ne peut dès lors pas établir des peines ou des sanctions administratives pour les infractions prévues par ces dispositions pénales.

L'acte attaqué a un champ d'application très large puisqu'il entend sanctionner administrativement toute personne qui demande de l'aide ou de l'assistance aux passants sous forme de dons et qui est accompagné d'un mineur de moins de seize ans.

La différence avec les articles du Code pénal précités tient au fait que l'acte attaqué fait abstraction des circonstances dans lesquelles le mineur de moins de seize ans accompagne la personne qui se livre à la mendicité puisqu'il est destiné à s'appliquer automatiquement sans aucune considération sur l'existence éventuelle d'une contrainte, d'une exploitation voire d'une traite des êtres humains.

Cependant, les considérants du règlement attaqué précisent notamment ce qui suit :

« Considérant que, dans son rapport, le Service Tranquillité Public de l'ASBL Bravvo du 7 mars 2022 estime que le plus inquiétant dans les constats ramenés par

l'équipe de terrain est la mendicité pratiquée avec enfants ; et soulève que des réseaux de mendicité s'approprient le territoire bruxellois et organisent l'activité de mendicité en recrutant de nouveaux membres parmi les familles à la rue qui en sont victimes, leur proposant un revenu et un toit en échange du partage de leurs gains ;

[...]

Considérant que le collège des bourgmestre et échevins s'est engagé à mettre tout en œuvre pour lutter contre les réseaux d'exploitation de la mendicité et de traite des êtres humains, dans les limites de sa compétence ; ».

Il apparaît par conséquent que le but du règlement attaqué est notamment de réprimer des comportements qui sont déjà incriminés par les articles 433*ter* et 433*quater* du Code pénal, même s'il peut également permettre de sanctionner une personne qui mendie sans avoir l'un des comportements répréhensibles prévus par ces articles.

Par son arrêt n° 227.729 du 6 janvier 2015 (ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.227.729), cité dans le préambule de l'acte attaqué, le Conseil d'État a jugé que les communes peuvent interdire la pratique de la mendicité à certains endroits, à certains moments et selon certaines modalités, dans le respect du principe de proportionnalité, dans les hypothèses qui ne sont pas visées par les articles 433*ter* et 433*quater* du Code pénal qui répriment l'incitation à la mendicité et l'exploitation de la mendicité d'autrui. Il a ajouté que rien n'indique *prima facie* en quoi le seul fait de mendier avec un mineur de moins de 16 ans pourrait porter atteinte à l'ordre public matériel.

En se donnant un champ d'application extrêmement large, fondé exclusivement sur la mendicité sur la voie publique en présence d'un mineur de moins de seize ans, sans limitation quant aux lieux, moments ou modalités concernés, l'acte attaqué crée une infraction qui englobe notamment celles déjà prévues par les articles 433*ter* et 433*quater* du Code pénal et méconnaît par conséquent l'interdiction prévue par l'article 2, § 1^{er}, de la loi du 24 juin 2013.

Le deuxième moyen est fondé.

VI. Premier, troisième et quatrième moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

La première partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 990 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande en limitant toutefois ce montant à 924 euros, conformément aux prescriptions de l'article 67 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le désistement d'instance des deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième parties requérantes est décrété.

Article 2.

Les articles 1^{er}, § 1^{er}, et 4, §§ 2 et 4, de l'arrêté du conseil communal de la ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants sont annulés.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 44 euros et l'indemnité de procédure de 924 euros, accordée à la première partie requérante.

Les autres parties requérantes supportent leurs dépens, à savoir le droit de rôle de 1000 euros, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 14 novembre 2025, par la XV^e chambre
du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Joëlle Sautois,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly