

De Paris à Bruxelles : la réglementation communale de la mendicité devant le Comité européen des droits sociaux

Observations sous la décision du Comité européen des droits sociaux du 17 mars 2026, Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et Mouvement international ATD Quart Monde c. Belgique, réclamation n°233/2023

Baptiste APPAERTS

Avocat au barreau de Bruxelles

Assistant à l'Université libre de Bruxelles et à l'Université de Mons

INTRODUCTION

1. Il est des victoires juridiques qui ne s'installent jamais durablement. Le 12 janvier 1993, une loi portant un programme d'urgence pour une société plus solidaire abrogeait la loi du 27 novembre 1891 sur la répression du vagabondage et de la mendicité, ainsi que les articles 342 à 347 du Code pénal¹. Devant le Sénat, la ministre de l'Intégration sociale expliquait qu'il s'agissait « d'une position de principe qui tend, en cette fin de siècle, à considérer la personne sans-abri comme un défavorisé à intégrer socialement et non plus comme un délinquant à punir »². Un siècle de répression prenait ainsi fin et la misère en rue cessait d'être une infraction.

2. Elle le redevint presque aussitôt, mais sous une qualification différente. Deux ans plus tard, la Ville de Bruxelles interdisait la mendicité sur l'ensemble de son territoire ; le Conseil d'État annula son règlement³. Le mouvement n'en fut toutefois pas ralenti. Une étude conduite en 2022 par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains a recensé, sur les 581 villes et communes du Royaume, 305 règlements de police encadrant la mendicité, dont 253 comportent au moins une disposition problématique au regard des droits humains ; 87 posent une interdiction générale⁴. Ce que le législateur fédéral avait retiré du Code pénal, cinq cent quatre-vingt-un conseils communaux pouvaient le réintroduire dans leurs règlements de police, au nom

¹ Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 28 et 29.

² Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Rapport de Commission, *Doc. parl.*, Sén., sess. 1991-1992, n°630/005, p. 7.

³ C.E., 8 octobre 1997, n°68.735, *a.s.b.l. Ligue des droits de l'Homme*. L'arrêté annulé était celui du conseil communal du 26 juin 1995 portant sur l'interdiction de l'exercice de la mendicité sur le territoire communal.

⁴ SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE et INSTITUT FÉDÉRAL POUR LA PROTECTION ET LA PROMOTION DES DROITS HUMAINS, *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*, Cahier jurisprudence n°3, avril 2023, spéc. p. 7 (ci-après : « le Cahier »). Voy. égal. M. COMMÈRE, M. BELHALOUMI, L. LAVRYSEN et L. FASTREZ, « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains », *Droits fondamentaux et pauvreté*, 2023, n°2, pp. 15-27.

du maintien de l'ordre public.

3. C'est cette arithmétique que le Comité européen des droits sociaux a été appelé à juger. Saisi le 1^{er} décembre 2023 par la Fédération internationale pour les droits humains et le Mouvement international ATD Quart Monde, il a rendu, le 17 mars 2026, une décision constatant trois violations de la Charte sociale européenne révisée par la Belgique⁵ : deux au titre de l'article 30, l'une portant sur les règlements eux-mêmes et l'autre sur l'absence de recours effectif, la troisième au titre de l'article E combiné avec l'article 30. Les deux premières furent adoptées à l'unanimité, la dernière par dix voix contre quatre.

4. La décision s'inscrit dans un contexte jurisprudentiel belge singulièrement clair. En effet, le 14 novembre 2025, le Conseil d'État avait annulé les dispositions centrales du règlement bruxellois du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants⁶. Quatre mois plus tard, le 20 avril 2026, la Ville adoptait un nouveau règlement « concernant la mendicité agressive et la mendicité avec enfants », qui fait à son tour l'objet d'un recours en annulation actuellement pendant⁷. Le juge administratif belge et le comité d'experts strasbourgeois se trouvent ainsi, pour la première fois, saisis simultanément d'une même question.

5. Il faudra d'abord présenter l'organe dont émane la décision et mesurer l'autorité qui s'attache à ses prononcés, tant la Charte sociale demeure, en Belgique, un instrument méconnu (I). On examinera ensuite la décision elle-même, dans son architecture et dans ses apports (II). On soutiendra enfin qu'elle procède, pour l'essentiel, de la transposition d'un modèle élaboré cinq mois plus tôt à propos de la France, et que cette transposition laisse inemployés les instruments les mieux adaptés au cas belge (III).

I - LE COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX ET L'AUTORITÉ DE SES DÉCISIONS

Section 1 - Un organe quasi juridictionnel

§ 1 - Origine, composition et mandat

6. La Belgique a ratifié la Charte sociale européenne le 16 octobre 1990, avec un retard de près de trente ans que François Vandamme, ancien vice-président du Comité, impute aux

⁵ C.E.D.S., *Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) et Mouvement international ATD Quart Monde c. Belgique*, réclamation n°233/2023, décision sur le bien-fondé du 17 mars 2026, publiée dans la rubrique « Jurisprudence » du présent numéro (ci-après : « la décision commentée »). Conformément à l'article 8, §2, du Protocole additionnel de 1995, la décision, notifiée le 15 avril 2026, n'a été rendue publique que le 17 août 2026.

⁶ C.E., 14 novembre 2025, n°264.828, *a.s.b.l. Ligue des droits humains* (ECLI:BE:RVSCE:2025:ARR.264.828). Au §38 de la décision commentée, le Comité date cet arrêt du 21 novembre 2025 ; il s'agit d'une inexactitude matérielle.

⁷ Ce recours est inscrit au rôle du Conseil d'État sous le numéro G/A 248.332. L'auteur du présent commentaire estime devoir signaler qu'il intervient dans cette procédure en qualité de conseil de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, partie intervenante à l'appui des parties requérantes. Il précise en outre que le Cahier précité, dont l'Institut est co-auteur, constitue l'une des principales sources factuelles de la décision commentée. Les développements qui suivent n'engagent que leur auteur et ne reflètent la position d'aucune des parties à cette procédure.

longues hésitations qu'avait suscitées la reconnaissance du droit de grève⁸. Elle a ratifié la Charte révisée le 2 mars 2004, en acceptant 87 des 98 paragraphes, portés à 91 en juin 2015. L'article 31, relatif au droit au logement, ne figure pas parmi les dispositions acceptées, circonstance qui pèsera lourd dans l'économie de la décision commentée.

7. Le Comité tire son existence de l'article 25 de la Charte de 1961, tel qu'amendé par le Protocole de Turin du 21 octobre 1991⁹. Il compte quinze membres indépendants et impartiaux, élus pour six ans renouvelables une fois par le Comité des Ministres, sur une liste d'experts « de la plus haute intégrité et d'une compétence reconnue dans les matières sociales ». Jusqu'en 1998, il portait le nom de Comité d'experts indépendants. Il exerce son contrôle par deux voies : l'examen des rapports nationaux, qui donne lieu à des *conclusions*, et la procédure de réclamations collectives, qui donne lieu à des *décisions*.

8. Céline Nivard a décrit d'une formule heureuse la difficulté propre à ce système : « la question de la justiciabilité dans le système de la Charte sociale européenne est inversée par rapport au système de la Convention. Dans ce cas, les droits protégés sont indubitablement des droits sociaux, mais la présence d'un juge fait défaut »¹⁰. Tout le mouvement du Comité, depuis trente ans, consiste à combler ce défaut sans jamais pouvoir le supprimer.

§ 2 - La procédure de réclamations collectives

9. La procédure résulte du Protocole additionnel du 9 novembre 1995, entré en vigueur le 1^{er} juillet 1998 et accepté par la Belgique le 23 juin 2003¹¹. Elle est ouverte aux organisations internationales d'employeurs et de travailleurs, aux organisations internationales non gouvernementales dotées du statut participatif et inscrites sur une liste établie par le Comité gouvernemental, ainsi qu'aux organisations nationales représentatives d'employeurs et de travailleurs. Les organisations nationales non gouvernementales n'y ont accès que si l'État a fait une déclaration expresse en ce sens, en application de l'article 2, §1^{er}, du Protocole.

10. Or la Belgique n'a jamais fait cette déclaration. À ce jour, la Finlande demeure le seul État à l'avoir faite¹². Il en résulte qu'aucune association belge, ni la Ligue des droits humains, ni le Front commun des SDF, ni aucune autre, ne pouvait saisir le Comité. Il fallait passer par deux organisations internationales. Cette configuration peut sembler, à ce stade, purement

⁸ F. VANDAMME, « La mise en œuvre des droits sociaux de la Charte sociale européenne : quelques aspects de l'expérience de la Belgique », *Lex Social*, 2022, vol. 12, n°1, pp. 580-593, spéc. p. 583. L'auteur est ancien vice-président du Comité européen des droits sociaux et ancien directeur des affaires internationales au Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale.

⁹ Protocole portant amendement à la Charte sociale européenne, Turin, 21 octobre 1991, STE n°142. Ce protocole n'est jamais entré en vigueur faute de ratifications ; le Comité des Ministres a néanmoins décidé d'en appliquer immédiatement les modifications « autant que le texte de la Charte le permette », à la seule exception de la disposition confiant l'élection des membres à l'Assemblée parlementaire. Voy. C. NIVARD, « La protection 'juridictionnelle' des droits sociaux par le Comité européen des droits sociaux : la voie évolutive », in *La justiciabilité des droits sociaux*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 236-281, spéc. nos 173 et 178, notes 733 et 777.

¹⁰ C. NIVARD, *op. cit.*, n°170, p. 236.

¹¹ Protocole additionnel à la Charte sociale européenne prévoyant un système de réclamations collectives, Strasbourg, 9 novembre 1995, STE n°158.

¹² P. STANGOS, *La fabrique de la jurisprudence sociale européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2024, n°106, p. 74. L'auteur y voit la démonstration de « la détermination des gouvernements à considérer cette clause mais aussi l'ensemble des conditions de recevabilité des réclamations des ONG comme autant de restrictions à l'accès aux réclamations collectives ». Le constat était déjà celui de C. NIVARD, *op. cit.*, note 725.

technique ; elle n'est pourtant pas sans incidence sur la suite, nous y reviendrons.

11. La pratique du Comité tempère cependant cette fermeture d'accès à son prétoire. Dans une réclamation portée contre la Grèce à propos d'expulsions de familles roms, le gouvernement objectait que le réclamant avait agi en collaboration avec une organisation nationale non habilitée. Le Comité répondit que le réclamant s'était borné à appuyer sa requête sur des documents réunis par cette organisation, qu'il lui appartenait « de déterminer quel poids il convenait d'accorder aux documents en question, indépendamment de leur provenance originelle, dès lors qu'ils ont été faits leurs par l'organisation réclamante », et qualifia l'organisation nationale de « conseiller » au sens de l'article 25, §2, du Règlement¹³. Ce qu'une institution nationale ne peut porter devant le Comité, elle peut donc le documenter.

12. L'étude d'avril 2023 évoquée ci-dessus en offre l'illustration. Ses auteurs (le Service de lutte contre la pauvreté et l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains) sont précisément de ces institutions nationales que la Belgique n'a jamais habilitées à saisir le Comité. Leur recensement n'en a pas moins irrigué toute la procédure : les organisations réclamantes en ont fait la pièce maîtresse de leur démonstration, l'ENNHRI (dont l'Institut est membre) s'y est référée dans ses observations en intervention¹⁴, et l'on en retrouve les données dans les constats de fait de la décision. Un travail conduit par des institutions belges privées d'accès au prétoire aura ainsi fourni l'essentiel de la matière d'une décision rendue contre la Belgique, par le détour que le Comité avait lui-même ménagé quinze ans plus tôt.

Le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme est en outre intervenu comme tiers¹⁵.

13. La réclamation est collective à double titre : parce que l'usager de la procédure est une entité collective et non une personne physique, et parce que les personnes physiques, quoique titulaires des droits garantis, ne sont pas les destinataires directs de la décision¹⁶. Il n'existe ni victime identifiée, ni compensation pécuniaire, ni condition d'épuisement des voies de recours internes, comme le Comité l'a déjà rappelé sans ambages : « ni le Protocole ni le règlement n'exigent l'épuisement des voies de recours internes »¹⁷. Jean-Michel Belorgey, qui présida le Comité, comparait ainsi la procédure au « recours pour excès de pouvoir » ou au « recours en manquement »¹⁸.

¹³ C.E.D.S., *INTERIGHTS c. Grèce*, réclamation n°49/2008, décision sur la recevabilité du 23 septembre 2008, §§2 et 8, analysée par P. STANGOS, *op. cit.*, n°108, p. 75.

¹⁴ Observations de l'ENNHRI du 31 octobre 2024, sollicitées en application de l'article 32A, §1^{er}, du Règlement (décision commentée, §7).

¹⁵ Décision commentée, §7. Les observations de l'ENNHRI, sollicitées en application de l'article 32A, §1^{er}, du Règlement, ont été enregistrées le 31 octobre 2024. L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains est membre de ce réseau.

¹⁶ P. STANGOS, *op. cit.*, n°155, p. 103.

¹⁷ C.E.D.S., *Syndicat des agrégés de l'enseignement supérieur (SAGES) c. France*, réclamation n°26/2004, décision sur la recevabilité du 7 décembre 2004, §§11 et 12.

¹⁸ J.-M. BELORGEY, « Gouvernance internationale : la contribution des juges », *Rev. Pol. et Parlem.*, n°1035, avril-mai-juin 2005, p. 91, cité par C. NIVARD, *op. cit.*, n°190, note 852.

Section 2 - L'autorité des décisions

§ 1 - *Ni chose jugée, ni simple avis*

14. Le document dont on commente ici la substance porte, sur sa page de garde, deux titres. Il s'intitule « Rapport au Comité des Ministres » et contient une « Décision sur le bien-fondé ». Cette dualité traduit, jusque dans l'intitulé du document, une tension institutionnelle qui accompagne la procédure depuis ses origines. L'article 8, §1^{er}, du Protocole de 1995 parle de rapport ; alors que le Comité, dès sa première affaire, a préféré le mot de décision ; le Comité des Ministres, lui, s'en tient au premier¹⁹.

15. Le rapport explicatif du Protocole énonce que « le Comité des Ministres ne peut pas remettre en cause l'appréciation juridique donnée par le Comité d'experts indépendants », tout en l'autorisant à fonder sa décision « sur des considérations de politique sociale et économique ». La formule est équivoque, et C. Nivard y voit « le germe de l'inefficacité de la procédure »²⁰. Le Comité a dû recadrer, dès le début, cette question épineuse : « il résulte du texte même du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives que l'appréciation juridique de la conformité ou non de la situation avec la Charte ressortit au seul Comité européen des droits sociaux »²¹.

16. Aux termes de l'article 9 du Protocole, le Comité des Ministres adopte une résolution à la majorité des votants ; en cas de constat de violation, il adopte « à la majorité des deux tiers des votants, une recommandation ». Cette différenciation, dont la doctrine observe qu'elle « n'a surtout aucune justification juridique » et « a pour seul effet de rendre plus difficile l'adoption d'une recommandation »²², explique un chiffre : une seule recommandation a jamais été adoptée²³. Il était dès lors raisonnable de penser que la décision commentée donnerait lieu à une résolution, et non à une recommandation.

17. Les décisions n'ont donc ni force obligatoire ni autorité de chose jugée. Le Conseil de l'Europe formule pourtant l'obligation des États en termes fermes : « ignorer ou ne pas prendre en compte les décisions et les conclusions du Comité reviendrait à ne pas faire preuve de bonne foi dans la mise en œuvre de leurs obligations fondées sur la Charte »²⁴. L'obligation ne procède pas d'un effet propre à la décision, mais plutôt du principe *pacta sunt servanda*. La doctrine parle, faute de mieux, d'une autorité de « chose décidée », voire de « chose interprétée », le Comité étant l'interprète unique et authentique de la Charte²⁵. Le Comité lui-même a esquissé la voie du relais : il incombe « aux juridictions nationales de se prononcer à ce sujet à la lumière des principes qu'il a dégagés en la matière »²⁶. Il nous paraît, en outre, que ne pas suivre une

¹⁹ C. NIVARD, *op. cit.*, n°180, pp. 251-252.

²⁰ C. NIVARD, *op. cit.*, n°181, p. 253.

²¹ C.E.D.S., *Confédération française de l'Encadrement (CFE-CGC) c. France*, réclamation n°16/2003, décision sur le bien-fondé du 12 octobre 2004, §§20 et 21.

²² C. NIVARD, *op. cit.*, n°182, pp. 256-257.

²³ Rec.ChS(2001)1 du 31 janvier 2001, relative à C.E.D.S., *Syndicat national des Professions du tourisme c. France*, réclamation n°6/1999, décision sur le bien-fondé du 10 octobre 2000.

²⁴ Site officiel du Conseil de l'Europe, rubrique « Comité européen des Droits sociaux », www.coe.int/fr/web/european-social-charter/european-committee-of-social-rights (consulté le 8 août 2026).

²⁵ C. NIVARD, *op. cit.*, nos 184 et 185, pp. 259-263.

²⁶ C.E.D.S., *Confédération des entreprises suédoises c. Suède*, réclamation n°12/2002, décision sur le bien-fondé, §42, citée par C. NIVARD, *op. cit.*, n°185, p. 263.

décision du Comité est nécessairement constitutif d'une faute civile de nature extracontractuelle²⁷. Nous emprunterons donc volontiers la formule de Jacques Fierens selon lequel, en vertu du principe de respect de bonne foi des traités internationaux, les décisions du Comité sont *obligatoires*, même si, à l'évidence, elles ne sont pas *exécutoires*.

§ 2 - La réception belge

18. Le terrain belge est, en théorie, fort peu hostile aux décisions des juridictions internationales. Le système juridique est en effet moniste depuis l'arrêt *Le Ski* : le droit international d'application directe fait partie intégrante du droit interne et prévaut sur la loi en cas de contradiction.

19. La pratique concrète s'est toutefois révélée plus timide que cette promesse : F. Vandamme écrit, avec la retenue de qui a siégé dans l'institution : « s'agissant de la Charte, la Justice belge n'a eu que quelques occasions d'aller jusqu'à reconnaître l'applicabilité directe de certaines dispositions, notamment le Conseil d'État en ce qui concerne le droit de grève de l'article 6.4 »²⁸. Le constat de la réception belge des décisions du Comité est donc assez mesuré : à quelques occasions seulement, une seule disposition citée de la Charte, et rien, semble-t-il, qui concerne son article 30.

20. Le même auteur livre, quelques lignes plus loin, un aveu plus significatif encore. Une réclamation collective portée par les trois grandes organisations syndicales avait conduit le Comité à critiquer un élément du dispositif belge encadrant le droit de grève : la possibilité, pour l'employeur, de saisir par requête unilatérale le président du tribunal du travail afin de faire cesser des piquets. Or, note F. Vandamme, les interlocuteurs sociaux « n'ont pas réellement voulu remettre en cause » ce dispositif « à la suite de la décision du Comité »²⁹. Il est donc déjà arrivé qu'une décision constatant une violation par la Belgique demeure sans suite concrète. Ce témoignage donne la mesure, de l'intérieur même de l'institution, de l'écart qui peut séparer l'obligation de bonne foi d'exécuter une décision de justice internationale de son effectivité réelle.

21. Cette incertitude commande également la stratégie contentieuse des parties : devant le Conseil d'État, les requérantes se gardent le plus souvent d'engager le débat sur l'effet direct de l'article 30, et soutiennent plutôt que le juge de l'excès de pouvoir n'a pas à trancher cette question, et doit vérifier si l'autorité administrative n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique. La construction argumentative est prudente ; elle paraît aussi, en l'état de la jurisprudence nationale, la plus praticable.

²⁷ Voy. à ce sujet : TPI Bruxelles du 24 avril 2025, R.G. n°23/6207/A, *inédit*, dans une affaire qui concerne le refus persistant de l'État belge d'interdire légalement et explicitement les violences dites éducatives à l'égard des enfants, alors que la Belgique a été explicitement rappelée à l'ordre à ce sujet par le Comité (*Organisation Mondiale contre la Torture (« OMCT ») c. Belgique*, réclamation n°21/2003, décision sur le bien-fondé du 7 décembre 2004). Il doit toutefois être précisé qu'à l'heure de la rédaction de ces lignes, le jugement est frappé d'appel.

²⁸ F. VANDAMME, *op. cit.*, p. 584.

²⁹ *Ibid.*, pp. 584-585.

II - LA DÉCISION DU 17 MARS 2026

Section 1 - Le cadrage préalable et l'éviction de l'article 16

22. La réclamation, enregistrée le 1^{er} décembre 2023 et déclarée recevable le 14 mai 2024, invoquait trois griefs : la violation de l'article 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), celle de l'article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale), et celle de l'article E combiné avec ces dispositions. Le Comité a délibéré les 20 janvier et 17 mars 2026.

23. Dans ses remarques liminaires, le Comité écarte l'article 16 : les arguments développés à ce titre « n'apportent aucun élément nouveau sur le fond qui permettrait d'enrichir son analyse au regard de l'article 30 »³⁰. Il examinera donc la réclamation « sous l'angle de l'article 30 pris isolément, et de l'article E lu en combinaison avec l'article 30 »³¹.

24. Cette affirmation nous semble toutefois pouvoir être discutée. C'est précisément sous l'article 16 que le Comité a développé sa jurisprudence la plus consistante sur l'accès des groupes vulnérables au droit et au juge. Il a jugé, à propos d'expulsions de Roms et de Gens du voyage, que l'absence de « soutien spécial » aux personnes expulsées, « y compris de conseils portant spécifiquement sur la disponibilité de l'aide juridique et sur les voies de recours », constitue une violation de cette disposition³². L'ENNHRI avait d'ailleurs expressément invité le Comité à interpréter l'article 16 comme protégeant la mendicité exercée pour faire vivre sa famille, par analogie avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme³³.

25. Les organisations réclamantes avaient d'ailleurs expressément rattaché à l'article 16 le grief appelé à devenir le second constat de violation : la multiplicité des règlements communaux, écrivaient-elles, « rend au surplus impossible une protection juridique réelle »³⁴. En absorbant l'article 16 dans l'article 30, le Comité s'est ainsi privé de l'acquis le plus directement pertinent pour la question qu'il tranchera vingt paragraphes plus loin, celle de l'effectivité des recours, et a dû la reconstruire ailleurs, à partir d'une disposition qui ne l'avait jamais portée.

³⁰ Décision commentée, §54.

³¹ *Ibid.*, §55.

³² C.E.D.S., *Forum européen des Roms et des Gens du Voyage (FERV) c. France*, réclamation n°64/2011, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2012, §§131 à 135 ; *INTERIGHTS c. Grèce*, réclamation n°49/2008, décision sur le bien-fondé du 11 décembre 2009, §§69 et 70 ; *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Irlande*, réclamation n°100/2013, décision sur le bien-fondé du 1er décembre 2015, §146. Sur cette ligne, voy. P. STANGOS, *op. cit.*, n°232, p. 160.

³³ Décision commentée, §20.

³⁴ Réplique des organisations réclamantes au mémoire du Gouvernement belge, 14 novembre 2024, n°38 (réclamation n°233/2023). Les principales écritures de la procédure sont accessibles dans le dossier de la réclamation, sur le site de la Charte sociale européenne.

Section 2 - Les règlements communaux, restriction au droit garanti par l'article 30

§ 1 - Le recours à l'article G

26. L'article 30 de la Charte révisée engage les Parties « à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée » pour promouvoir l'accès effectif à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture et à l'assistance sociale et médicale. C'est une disposition-cadre, d'obligation positive, qui appelle un « cadre analytique » et « un ensemble de priorités et de mesures correspondantes »³⁵.

27. Le Comité opère alors un déplacement dont on mesurera bientôt la portée : il qualifie les règlements communaux de *restriction* au droit garanti³⁶, et leur applique la grille de l'article G : prescription par la loi, but légitime, nécessité dans une société démocratique, les restrictions devant « toujours être interprétées de manière étroite »³⁷. Une disposition conçue comme un programme d'action se voit ainsi soumise au test d'ingérence directement emprunté à l'article 8, §2, de la Convention européenne des droits de l'homme.

28. La technique n'est cependant pas inédite. Le Comité l'avait déjà employée sous l'article 16, dans une affaire où la loi litigieuse (qui suspendait les allocations familiales en cas d'absentéisme scolaire) avait été abrogée avant la décision : il l'analysa néanmoins « comme une restriction à l'exercice du droit prévu à l'article 16 », y appliqua un contrôle de proportionnalité et conclut à la violation pour la période antérieure³⁸. Ce qui est propre à la décision commentée, c'est l'application de cette grille à l'article 30. P. Stangos rappelle à cet égard que « le principe de proportionnalité, qui s'est développé dès l'origine dans le cadre de la Convention, est l'instrument méthodologique qui imprègne l'interprétation de la Charte par le CEDS »³⁹.

§ 2 - La prévisibilité de la loi déclarée secondaire

29. Le Comité constate l'existence formelle d'une base légale (la Nouvelle loi communale et la loi du 24 juin 2013) puis prend acte de l'argument central des réclamantes : « il suffit souvent de changer de trottoir dans la même rue pour changer de commune et, dès lors, être soumis à des règlements différents ». Il juge cependant que « la question de la qualité et de la prévisibilité de la loi est secondaire par rapport à celle de la nécessité des mesures restrictives »⁴⁰.

30. Ce choix laisse le lecteur quelque peu sur sa faim, d'autant que la question de la prévisibilité, écartée à ce stade du raisonnement, y reparaît quelques paragraphes plus loin : au

³⁵ C.E.D.S., Conclusions 2003, Observation interprétative de l'article 30 ; Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30 ; Déclaration sur la covid-19 et les droits sociaux, 24 mars 2021. Voy. décision commentée, §§84 et 85.

³⁶ Décision commentée, §88.

³⁷ *Ibid.*, §86, se référant à C.E.D.S., *Confédération générale grecque du travail (GSEE) c. Grèce*, réclamation n°111/2014, décision sur le bien-fondé du 23 mars 2017, §83.

³⁸ C.E.D.S., *Comité européen d'Action Spécialisée pour l'Enfant et la Famille dans leur Milieu de Vie (EUROCEF) c. France*, réclamation n°82/2012, décision sur le bien-fondé du 19 mars 2013, §§32 et 44 à 46, analysée par P. STANGOS, *op. cit.*, n°191, p. 130.

³⁹ P. STANGOS, *op. cit.*, n°294, p. 201.

⁴⁰ Décision commentée, §§89 et 90.

paragraphe 99, le Comité reproche aux règlements de définir « en termes vagues la notion de mendicité agressive ou intrusive, laissant ainsi une grande latitude aux agents des forces de l'ordre ». On verra qu'à propos de la France, le Comité avait su traiter frontalement cette question, jusqu'à conclure que les règlements confèrent aux autorités un pouvoir arbitraire « akin to a blanket ban », s'apparentant à une interdiction générale⁴¹.

§ 3 - *Le contrôle de nécessité*

31. Le but légitime poursuivi par les autorités est admis sans difficulté : certaines formes de mendicité, « en particulier ses formes agressives », sont susceptibles de déranger, et la lutte contre l'exploitation peut justifier des restrictions⁴². Le Comité admet donc la légitimité, *prima facie*, au sens de l'article G.

32. Le contrôle de la nécessité, en revanche, est sévère et, sur plusieurs points, remarquable. Le Comité écarte d'emblée les motifs économiques avancés pour motiver les règlements de police : ils « ne sauraient justifier des restrictions à la jouissance des droits humains »⁴³. Il juge ensuite que la plupart des interdictions recensées sont « liées au fait que certaines personnes se sentent mal à l'aise en présence de personnes qui mendient » et que « de telles perceptions sont révélatrices des préjugés de l'opinion publique à l'égard des personnes qui pratiquent la mendicité plutôt que d'une réelle menace à l'ordre public »⁴⁴. On retiendra la formule, qui condense en peu de mots l'un des apports de la décision : le malaise que peut éprouver le passant ne constitue pas, en lui-même, un trouble à l'ordre public.

33. Sur la mendicité en compagnie de mineurs, le Comité relève, en s'appuyant sur le Cahier, que « des recherches sur les parents roms qui mendient avec leurs enfants à Bruxelles ont montré que ce comportement n'est pas nécessairement un signe d'abus ou de négligence, mais relève plutôt de l'expression du lien fort entre la mère et l'enfant et du manque de structures d'accueil au sein de la famille »⁴⁵. Il conclut que les règlements « cherchent à sanctionner la mendicité avec ou par des mineurs plutôt qu'à s'attaquer aux facteurs socio-économiques sous-jacents » et relève « l'absence d'approche globale fondée sur les droits de l'enfant »⁴⁶. Le procédé mérite au passage d'être relevé : le Comité mobilise d'office les articles 7, §10, et 17, que les réclamantes n'avaient pas invoqués, pour nourrir son analyse de l'article 30⁴⁷.

34. Quant aux sanctions, le Comité juge que des amendes oscillant entre 175 et 500 euros, l'arrestation administrative et la confiscation des aumônes sont « des mesures problématiques et peu efficaces », l'imposition de mesures répressives à des personnes déjà très vulnérables ne pouvant « qu'aggraver encore leur précarité »⁴⁸. Il ajoute, et la précision coupe court à toute

⁴¹ C.E.D.S., *Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les Sans-abri (FEANTSA) et Fédération internationale pour les droits humains (FIDH) c. France*, réclamation n°224/2023, décision sur le bien-fondé du 15 octobre 2025, §79 (ci-après : « la décision française »).

⁴² Décision commentée, §91.

⁴³ *Ibid.*, §94, se référant à la décision française, §71.

⁴⁴ *Ibid.*, §95, se référant à la décision française, §73, et aux Principes directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (Conseil des droits de l'homme, résolution 21/11, septembre 2012).

⁴⁵ *Ibid.*, §96, se référant au Cahier ; l'étude mentionnée est CODE, *Recherche-pilote sur la sensibilisation des autorités publiques à la Communauté Rom et sur l'intégration scolaire des enfants Roms*, 2004, pp. 39-40, citée dans les observations de l'ENNHRI du 31 octobre 2024, note 43.

⁴⁶ *Ibid.*, §98.

⁴⁷ *Ibid.*, §97.

⁴⁸ *Ibid.*, §101.

solution qui se limiterait à réduire le montant des amendes, que « le plus important ici n'est pas tant le montant de l'amende que le fait que les membres les plus vulnérables de la société soient sanctionnés et, en définitive, privés de leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine »⁴⁹.

35. La démonstration s'appuie enfin sur des chiffres. Le Comité relève que 9 777 personnes sans abri ont été recensées à Bruxelles lors du dénombrement de novembre 2024, soit une hausse de 25 % par rapport à 2022, que le sans-abrisme concernait 19 387 personnes en Wallonie et 20 363 en Flandre, et que « près de 25 % des personnes sans-abri sont des enfants »⁵⁰. C'est donc sur ce fond de tableau, et non sur une abstraction, que la disproportion se mesure.

Section 3 - L'absence de recours effectif : un second constat autonome

36. Le Comité érige ensuite l'accès à la justice en composante de l'article 30 et constate, à ce titre, une violation distincte. Il retient que les personnes qui mendient en Belgique « ont généralement un faible niveau d'instruction et vivent dans la pauvreté ou l'exclusion sociale », que « leur capacité à contester devant le Conseil d'État les règlements communaux relatifs à la mendicité devient quasi inexistante », et qu'il n'a connaissance que de quatre cas dans lesquels le Conseil d'État s'est prononcé sur de tels règlements⁵¹.

37. Cette composante n'est pas née le 17 mars 2026. Son origine est récente et peut être retracée avec précision : le Comité l'avait dégagée en septembre 2023 dans deux réclamations norvégiennes⁵², puis l'avait rattachée à l'article 30 le 15 octobre 2025, dans une décision rendue contre la France concernant une question similaire : « the Committee considers that Article 30 similarly incorporates a key access-to-justice component, requiring that those who allege a violation of the right to protection against poverty and social exclusion must have at their disposal a remedy that is effective both in law and in practice »⁵³. La décision belge n'innove donc pas à proprement parler. Encore cette genèse comporte-t-elle un fil proprement belge : dès octobre 2024, l'ENNHRI invitait le Comité, dans la présente affaire, à reconnaître à l'article 30 une dimension procédurale⁵⁴. En s'alignant sur la décision française, le Comité répondait donc aussi, sans le dire, à un argument qui lui avait été soumis à propos de la Belgique.

38. L'apport n'en est pas nul pour autant. P. Stangos recensait, en 2024, les dispositions dans lesquelles le Comité avait incorporé le droit au juge : les articles 13, 14, 31, 8 et 1^{er}, §2⁵⁵. L'article 30 n'y figurait pas. Or la Belgique n'a pas accepté l'article 31 : la voie de l'article 30

⁴⁹ *Ibid.*, §102. Plusieurs communes belges fixent l'amende maximale à un euro symbolique : voy. le Cahier, p. 39. Quant à la médiation locale, présentée comme un correctif, le Gouvernement reconnaissait lui-même dans la procédure un « problème majeur pour atteindre la personne qui a mendié », faute d'adresse connue (réponse du Gouvernement belge du 25 février 2025).

⁵⁰ *Ibid.*, §100, se référant aux données de Bruss'Help et de l'association Infirmiers de Rue.

⁵¹ *Ibid.*, §§108 à 110. Le dossier fournissait à ce constat un appui que la décision ne mentionne pas : sur l'ensemble des recours recensés depuis 1993, un seul comptait une personne physique parmi les requérants (réplique des organisations réclamantes, n°53).

⁵² C.E.D.S., *Association norvégienne des petites et moyennes entreprises (SMB Norge) c. Norvège*, réclamation n°198/2021, et *Fellesforbundet for Sjøfolk (FFFS) c. Norvège*, réclamation n°209/2022, décision sur le bien-fondé du 13 septembre 2023, §§62 à 67.

⁵³ Décision française, §86.

⁵⁴ Observations de l'ENNHRI du 31 octobre 2024, §32.

⁵⁵ P. STANGOS, *op. cit.*, nos 183 et 184, pp. 123-124.

est, en matière de pauvreté et de logement, la seule ouverte contre elle. L'extension est donc, pour notre pays, loin d'être purement théorique.

39. Un paradoxe affleure ici, que la décision ne relève pas : le Comité reproche à la Belgique l'inaccessibilité de son juge national, alors que la Belgique a elle-même refermé la voie internationale à ses propres associations, faute d'avoir jamais fait la déclaration prévue à l'article 2, §1^{er}, du Protocole. Les deux fermetures ne sont pas de même nature (l'une résulte des conditions concrètes d'accès au prétoire, l'autre d'un choix souverain de la Belgique) mais elles se renforcent. La FIDH et ATD Quart Monde ont dû porter, à Strasbourg, une réclamation nourrie de matériaux belges qu'aucune association belge n'était habilitée à présenter.

Section 4 - La discrimination indirecte et le vote partagé

40. Le Comité rappelle que la liste des motifs prohibés par l'article E n'est pas exhaustive et couvre la pauvreté ainsi que le statut socio-économique⁵⁶. Il constate ensuite que « les règlements communaux relatifs à la mendicité affectent de manière disproportionnée des personnes sans emploi, sans logement ou sans source de revenus et d'origine rom », et conclut à « une discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique et le statut socio-économique »⁵⁷.

41. On observera d'abord une justesse de méthode. Le dispositif énonce la violation « de l'article E lu en combinaison avec l'article 30 », et non l'inverse. Le Comité adopte ainsi l'ordre moderne, celui que la Cour européenne des droits de l'homme a consacré en reconnaissant à l'article 14 une portée autonome, plutôt que la formulation inversée héritée de l'*Affaire linguistique belge* et longtemps reprise par le Comité⁵⁸.

42. La motivation, en revanche, appelle une réserve sérieuse. Le Comité affirme que « d'une manière générale, beaucoup de ces personnes sont issues des communautés roms »⁵⁹ sans produire la moindre donnée chiffrée. Or il dispose d'une méthodologie établie : l'usage de statistiques comme preuve de la discrimination, déjà consacré dans une précédente affaire belge, est présenté par la doctrine comme un point de convergence méthodologique avec la Cour de Strasbourg⁶⁰. Et il n'hésite pas, ailleurs, à rejeter au fond des réclamations pourtant recevables faute de preuves, jusqu'à sanctionner l'« impossibilité absolue de fournir au Comité des données chiffrées » dans le cadre même d'un contrôle de proportionnalité⁶¹.

⁵⁶ Décision commentée, §115, se référant à C.E.D.S., *Autisme-Europe c. France*, réclamation n°13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §52 ; CEDR c. *Bulgarie*, réclamation n°31/2005, décision sur le bien-fondé du 18 octobre 2006, §41 ; FIDH c. *Irlande*, réclamation n°110/2014, décision sur le bien-fondé du 12 mai 2017, §124 ; FEANTSA c. *Belgique*, réclamation n°203/2021, décision sur le bien-fondé du 17 octobre 2024, §150.

⁵⁷ *Ibid.*, §§118 et 119.

⁵⁸ Sur cette évolution, voy. P. STANGOS, *op. cit.*, nos 297 à 300, pp. 202-205, spéc. n°299, se référant à Cour eur. D.H. (gde ch.), 22 janvier 2008, *E.B. c. France*, req. n°43546/02, §§47 et 48.

⁵⁹ Décision commentée, §117.

⁶⁰ C.E.D.S., *UWE c. Belgique*, réclamation n°124/2016, décision sur le bien-fondé du 6 décembre 2019 ; P. STANGOS, *op. cit.*, n°301, p. 205, rapprochant cette jurisprudence de Cour eur. D.H., 2 février 2016, *Di Trizio c. Suisse*, req. n°2186/07.

⁶¹ C.E.D.S., *Unione Italiana del Lavoro U.I.L. Scuola-Sicilia c. Italie*, réclamation n°113/2014, décision sur le bien-fondé du 24 janvier 2018, §§66 et 67 ; voy. égal. EUROFEDOP c. *Italie*, réclamation n°4/1999, décision sur le bien-fondé du 4 décembre 2000, §§30 et 31, et FAFCE c. *Irlande*, réclamation n°89/2013, décision sur le bien-fondé du 12 septembre 2014, §73, analysées par P. STANGOS, *op. cit.*, nos 101 et 102, pp. 71-72.

43. Des chiffres existaient pourtant, jusque dans le dossier des parties : l'ENNHRI rapportait une recherche bruxelloise évaluant le revenu tiré de la mendicité à quelque 40 % du seuil de pauvreté, soit environ 325 euros par mois⁶², de quoi nourrir, à tout le moins, l'examen empirique dont la décision fait l'économie. Cette faiblesse explique très vraisemblablement le vote. C'est le seul point sur lequel le Comité s'est divisé : dix voix contre quatre. Et l'on ne saura pas pourquoi, car aucune opinion séparée n'est jointe à la décision. La faculté existe pourtant, l'article 35, §1^{er}, du Règlement l'organise, et la doctrine observe qu'elle est « fréquemment » exercée, y voyant « une preuve éloquente de l'existence d'un vrai processus délibératif »⁶³. Mieux : dans une autre affaire belge antérieure, quatre membres ayant voté contre un constat de violation de l'article 16 « contestèrent vivement » la position majoritaire⁶⁴. On regrettera que, sur le point le plus délicat de sa décision, ni la majorité ni la minorité n'aient jugé utile de s'expliquer davantage : le lecteur reste sans motifs, et la minorité sans voix.

III - LE MODÈLE FRANÇAIS ET SES LIMITES EN DROIT BELGE

Section 1 - Une décision décalquée

44. Le 15 octobre 2025, le Comité avait rendu, à propos de la France, une décision dont l'objet est presque identique : la prolifération d'arrêtés municipaux prohibant les comportements de subsistance dans l'espace public⁶⁵. Le dispositif y est le même : violation de l'article 30 quant aux règlements, violation de l'article 30 quant à l'absence de recours effectif, violation de l'article E combiné avec l'article 30. Les trois constats y furent unanimes.

45. L'architecture est toutefois décalquée. Même éviction préliminaire de dispositions invoquées : les articles 11 et 31 en France⁶⁶, l'article 16 en Belgique. Même qualification des règlements en restriction, même grille de l'article G, même ancrage sur l'arrêt *Lacatus*, mêmes formules sur les motifs économiques et sur les préjugés, la décision belge renvoyant d'ailleurs expressément aux paragraphes 71, 73 et 82 de la décision française⁶⁷.

46. Cette cohérence est la bienvenue : elle est même, pour un organe qui bâtit sa jurisprudence sans force obligatoire, une condition de son autorité. Encore faut-il que les prémisses du raisonnement transposé se vérifient dans l'État de destination. Sur trois points au moins, tel ne semble pas être le cas.

Section 2 - Des prémisses non transposables

47. La première tient à la nature des actes. En France, les arrêtés sont temporaires et réémis

⁶² Observations de l'ENNHRI, §51. Les auteurs de la recherche concluaient que les présupposés sur lesquels reposent les règlements communaux belges sont dépourvus de fondement empirique.

⁶³ P. STANGOS, *op. cit.*, n°127, p. 85.

⁶⁴ C.E.D.S., *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Belgique*, réclamation n°185/2019, décision sur le bien-fondé du 8 décembre 2022, §100 ; P. STANGOS, *op. cit.*, n°194, p. 132.

⁶⁵ Décision française, précitée. Adoptée le 15 octobre 2025 et notifiée le 4 novembre 2025, elle a été rendue publique le 5 mars 2026, soit douze jours avant l'adoption de la décision belge.

⁶⁶ Décision française, §55 : les allégations ne sont pas assez détaillées pour permettre une appréciation distincte, l'article 30 offrant « *a more appropriate framework* ».

⁶⁷ Décision commentée, §§94, 95 et 105.

en série ; le maire de Melun en a pris huit identiques entre octobre 2021 et février 2024⁶⁸. C'est le cœur du raisonnement français sur les recours : « a decision is likely to be handed down after the decree in question has already expired and produced its effects »⁶⁹. Le règlement bruxellois du 28 mars 2022 était, lui, sans terme ; celui du 20 avril 2026 est valable deux ans⁷⁰. Surtout, l'annulation prononcée par le Conseil d'État produit un effet rétroactif et *erga omnes* : elle fait disparaître la norme, là où l'annulation française d'un arrêté déjà expiré ne fait que constater une illégalité épuisée.

48. La deuxième tient à l'échelle. La France compte environ 34 900 communes, et le Comité relève, à propos des arrêtés anti-mendicité, « the absence of official records on the total number of such decrees »⁷¹. La Belgique en compte 581, dont 305 disposent d'un règlement identifié, catalogué, classé par type d'interdiction. Il y a là un paradoxe que la décision ne relève pas : l'étude sur laquelle reposent ses constats de fait démontre, par son existence même, que le recensement systématique des règlements est en Belgique une entreprise possible, puisqu'elle a précisément été menée.

49. La troisième tient à la qualité pour agir. En France comme en Belgique, les associations nationales peuvent contester les règlements devant le juge administratif⁷². Mais là où le Comité relève que les préfets français n'ont contesté qu'un seul arrêté, les associations belges ont obtenu deux annulations, en 1997 et en 2025, et un arrêt de suspension partielle contre la Ville de Namur⁷³. À Tournai enfin, le seul dépôt d'une requête avait suffi : la Ville retira l'acte attaqué avant même que le Conseil d'État ne statue⁷⁴. Le contentieux belge de la mendicité est, certes, réduit mais il n'est pas dépourvu d'enseignements.

Section 3 - Les faiblesses réelles du recours belge, demeurées hors du champ

50. Ces observations ne conduisent nullement à penser que le Comité se soit trompé. Elles signifient qu'il a eu raison pour des motifs qu'il a établis avec peu de précision, alors que ceux qui emportent réellement notre conviction semblaient plus aisément objectivables. La décision française consacrait dix paragraphes à l'examen des recours ; la décision belge en consacre trois. Ni l'assistance judiciaire, ni les droits de rôle, ni la durée des procédures, ni l'effet dissuasif des procédures ne sont examinés. La tutelle administrative ne l'est pas davantage, alors que le dossier contenait, sur ce point, un aveu digne d'attention : interrogée par l'État défendeur,

⁶⁸ Décision française, §20.

⁶⁹ *Ibid.*, §90.

⁷⁰ Article 7 du règlement du 20 avril 2026 : « Le présent règlement entre en vigueur à sa publication et est valable pour deux ans. Au bout de cette période, la mesure sera réévaluée. »

⁷¹ Décision française, §61. Les réclamantes n'avaient pu produire qu'un échantillon de 95 arrêtés émanant de 51 communes.

⁷² Pour la France : C.E. fr., 4 novembre 2015, n°375178, §2, admettant la qualité pour agir des organisations non gouvernementales nationales contre des arrêtés relatifs à la mendicité. Pour la Belgique, voy. les arrêts cités *infra*, note suivante.

⁷³ C.E., 8 octobre 1997, n°68.735, précité ; C.E., 14 novembre 2025, n°264.828, précité ; C.E., 6 janvier 2015, n°229.729, *Pietquin, a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme et a.s.b.l. Luites, solidarités, travail* (cité, par suite d'une erreur matérielle, sous le n°227.729 dans l'arrêt n°264.828). La procédure en annulation namuroise n'a ensuite pas été poursuivie, la suspension ayant privé le règlement de l'essentiel de sa portée : voy. la réplique des organisations réclamantes, n°53.

⁷⁴ C.E., 20 septembre 2018, n°242.384, *Ligue des droits de l'homme c. Ville de Tournai*, cité dans la réplique des organisations réclamantes, n°53 : la disposition litigieuse ayant été retirée après l'introduction du recours, le désistement fut décrété et la Ville condamnée aux dépens.

l'Autorité flamande répondait que sa tutelle générale s'exerce sur plainte, et qu'aucune plainte visant un règlement relatif à la mendicité ne lui était jamais parvenue, de sorte qu'aucun de ces règlements n'a encore fait l'objet du moindre contrôle⁷⁵.

51. À ce titre, par exemple, la chronologie de l'affaire bruxelloise jugée le 14 novembre 2025 par le Conseil d'État était éloquent. Le règlement avait été adopté le 28 mars 2022 et l'autorité de tutelle (la Région bruxelloise) l'avait suspendu le 19 mai 2022, au motif qu'il « comporte des mesures disproportionnées ». Le conseil communal avait toutefois confirmé sa volonté le 27 juin 2022⁷⁶ ; sans qu'aucune annulation de tutelle n'en suivît, et le règlement entraînait alors en vigueur⁷⁷. Le recours devant la haute juridiction administrative était introduit le 9 août 2022. La demande de suspension est rejetée le 26 janvier 2023, faute d'urgence⁷⁸. L'affaire est fixée par ordonnance du 28 mars 2025, plaidée le 22 avril 2025, jugée le 14 novembre 2025. Trente-neuf mois séparent donc la requête de l'annulation ; quarante-quatre mois séparent l'adoption du règlement de sa disparition. C'est tout autant de temps que des personnes particulièrement vulnérables ont eu à subir d'une restriction illégale à certains de leurs droits fondamentaux.

52. Le Comité tenait là une illustration autrement plus probante que celles qu'il retient. Il en existe une autre, tout aussi frappante, et qu'il ignore entièrement. Dans cette affaire, cinq des six associations requérantes devant le Conseil d'État ont perdu leur recours sans qu'il fût jamais examiné au fond : faute d'avoir introduit une demande de poursuite de la procédure dans les trente jours de l'arrêt rejetant la suspension, elles sont présumées s'être désistées, en application de l'article 17, §7, des lois coordonnées sur le Conseil d'État⁷⁹. Elles en ont de surcroît supporté le coût : le dispositif met à leur charge un droit de rôle de 1 000 euros, soit 200 euros chacune. Voilà qui aurait offert, à qui cherchait à mesurer l'effectivité pratique d'un recours, une illustration difficilement contestable : le contentieux objectif belge comporte des pièges procéduraux capables d'écarter la majorité des requérants avant tout examen au fond, et dont le coût n'est pas seulement symbolique. À ce titre, on peut également citer la circonstance que les individus qui ont subi durant plusieurs années le joug d'un règlement illégal n'ont que très peu de chances d'obtenir une indemnisation pour leur préjudice subi, dès lors qu'ils devraient intenter une action en responsabilité civile extracontractuelle et en démontrer tout le bien-fondé.

53. Il faut cependant, par honnêteté, poser le contrepoids. Le contrôle juridictionnel a tout de même donné lieu à une décision exemplaire : le Conseil d'État a finalement annulé le règlement de 2022 au motif que, par son champ d'application « extrêmement large » et « sans limitation quant aux lieux, moments ou modalités concernés », il créait « une infraction qui englobe notamment celles déjà prévues par les articles 433ter et 433quater du Code pénal » et méconnaissait ainsi l'interdiction de double incrimination posée à l'article 2, §1^{er}, de la loi du

⁷⁵ Réponse du Gouvernement belge du 25 février 2025, pp. 8 et 9 (réponse de l'Autorité flamande).

⁷⁶ Décision commentée, §41. L'arrêt ministériel du 19 mai 2022 relevait notamment que « la motivation se réfère à l'obligation scolaire qui porte sur les enfants de 5 à 18 ans, alors que le règlement vise les enfants âgés de 0 à 16 ans » et que « l'obligation scolaire n'est pas effective les week-ends et les jours de congé alors que le règlement est applicable tous les jours de l'année ».

⁷⁷ *Ibid.*, §80.

⁷⁸ C.E., 26 janvier 2023, n°255.608, *a.s.b.l. Ligue des droits humains e.a.* La demande de suspension fut rejetée faute pour les parties requérantes d'avoir établi le préjudice grave difficilement réparable requis, l'affaire étant renvoyée à la procédure ordinaire (voy. décision commentée, §80).

⁷⁹ C.E., 14 novembre 2025, n°264.828, précité, point IV. Seule la Ligue des droits humains avait demandé la poursuite de la procédure, par courrier du 9 février 2023.

24 juin 2013⁸⁰.

54. Or, le règlement adopté le 20 avril 2026 par la Ville de Bruxelles a purgé ce vice, de sa motivation du moins. Son article 1^{er}, §2, exclut désormais expressément « toute situation constitutive d'une infraction sanctionnée par des peines ou des sanctions administratives, établies par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance, et notamment les articles 433ter et 433quater », et ses considérants ont abandonné toute référence aux réseaux d'exploitation sur lesquels l'arrêt d'annulation s'était appuyé. Le juge administratif a donc bien modifié le comportement normatif de l'autorité. Que la mesure centrale ait survécu à la censure est une autre question, et c'est précisément celle qui est aujourd'hui pendante devant le Conseil d'État.

55. Le paysage belge est donc plus contrasté que ne le donne à voir la décision : un recours dont l'efficacité normative est avérée, et dont l'ineffectivité pratique l'est tout autant pour ceux qu'il devrait d'abord protéger. Le Comité a pressenti le second terme sans véritablement le mesurer ; le premier semble tout simplement lui avoir échappé.

Section 4 - Les instruments inemployés

56. Reste un dernier point, qui est peut-être le plus troublant. Le Comité s'est doté, au fil de trois décennies, d'un outillage interprétatif considérable. Sur les quatre instruments qui commandaient le plus directement l'espèce, aucun n'est employé.

57. La *marge d'appréciation* n'est jamais mentionnée. P. Stangos identifie pourtant une ligne de partage remarquablement adaptée à notre cas : le Comité maintient intacte la marge des États dans l'exercice de leurs pouvoirs régaliens, « y compris les domaines de la sécurité intérieure », mais « la politique sociale et, en particulier, l'exigence d'adopter des mesures pour remédier aux problèmes des groupes sociaux vulnérables, ne semblent pas permettre à l'État de bénéficier de la marge d'appréciation »⁸¹. Les règlements de police sur la mendicité chevauchent exactement cette ligne : régaliens par leur forme, sociaux par leurs destinataires. La Cour de Strasbourg avait pris soin, dans *Lacatus*, de préciser que les États ne disposent en la matière que d'une marge « limitée »⁸². La décision commentée cite abondamment cet arrêt et laisse cette précision de côté. Le silence ne peut guère passer pour un oubli : l'ENNHRI concluait précisément ses observations en invitant le Comité à juger qu'une interdiction générale de la mendicité excède, en toute hypothèse, la marge d'appréciation admissible⁸³.

58. La *réalisation progressive* est le seul instrument véritablement propre aux droits sociaux. Formulé en 2003 et inchangé depuis, il impose à l'État de tendre vers les objectifs de

⁸⁰ C.E., 14 novembre 2025, n°264.828, précité, point V.2. Sur la portée de cette interdiction, voy. l'article 3 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, qui énumère limitativement les infractions « mixtes » susceptibles d'être sanctionnées administrativement — liste dans laquelle ne figurent ni l'article 433ter ni l'article 433quater du Code pénal.

⁸¹ P. STANGOS, *op. cit.*, n°308, p. 209. L'auteur évoque une tendance du Comité à traiter la marge d'appréciation « à deux vitesses » (n°306, p. 208).

⁸² Cour eur. D.H., 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n°14065/15, §105. Voy. le commentaire de L. LAVRYSEN, « L'autonomie personnelle, la dignité humaine et le droit de mendier », *Droits fondamentaux et pauvreté*, 2021, n°2, pp. 76-83.

⁸³ Observations de l'ENNHRI, §§42 et 59.

la Charte « à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser », en étant « particulièrement attentif à l'impact des choix opérés par lui sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande »⁸⁴. Le Comité l'a appliqué à la Belgique en 2020, jugeant qu'« il n'y a aucun élément indiquant que le droit interne fixe une échéance pour rendre effectif le droit à l'éducation inclusive, assortie d'indicateurs de réussite permettant de mesurer les progrès accomplis »⁸⁵. Le modèle existait donc, et il paraissait s'ajuster naturellement à l'espèce. La décision commentée énumère aux paragraphes 74 à 82 les dispositifs belges (plan fédéral de lutte contre la pauvreté, Relais sociaux wallons, plans flamands, Fonds spécial de l'aide sociale de la Commission communautaire commune) puis se borne à observer que « la mobilisation de moyens financiers ne représente qu'une partie des mesures à prendre »⁸⁶. Ni échéance, ni progrès mesurable, ni indicateur ne sont donc testés.

59. L'observation interprétative de 2013 sur l'article 30 énonce que « vivre dans une situation de pauvreté et d'exclusion sociale porte atteinte à la dignité de l'être humain »⁸⁷. On aurait pu s'attendre à ce que la décision s'en saisisse ; elle préfère, au paragraphe 100, s'appuyer sur la jurisprudence du Conseil d'État belge, « le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine implique de pouvoir disposer de moyens d'existence, ce à quoi la mendicité peut concourir à défaut de meilleure solution concrète et effective »⁸⁸. Le détour ne manque pas de piquant : le Comité prend appui sur l'autorité du juge national dont il constatera, huit paragraphes plus loin, l'inaccessibilité pratique. Le débat sur la dignité avait pourtant occupé les parties : l'État belge, qui avait d'abord contesté qu'elle pût constituer un principe général du droit, en convenait à demi-mot dans sa dernière écriture, la « véritable question » n'étant plus, selon lui, de savoir si la dignité humaine constitue un tel principe⁸⁹. L'observation interprétative de 2013 aurait permis de clore ce débat.

60. La violation aggravée, enfin, n'est pas même envisagée. Le Comité examine parfois « si la nature et l'étendue de la violation vont au-delà des violations ordinaires de la Charte », les violations aggravées étant celles qui « mettent en cause l'intérêt de la collectivité toute entière et les normes fondamentales communes des États membres du Conseil de l'Europe que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit »⁹⁰. Face à trois cent cinq règlements maintenus, à deux annulations sans effet dissuasif durable et à une tutelle contredite sans conséquence, la question aurait à tout le moins mérité d'être posée. Le Comité ne l'aborde pas.

⁸⁴ C.E.D.S., *Autisme-Europe c. France*, réclamation n°13/2002, décision sur le bien-fondé du 4 novembre 2003, §53.

⁸⁵ C.E.D.S., *FIDH et Inclusion Europe c. Belgique*, réclamation n°141/2017, décision sur le bien-fondé du 9 septembre 2020, §§171, 185 et 186, analysée par P. STANGOS, *op. cit.*, n°322, p. 219. Voy. égal. *FERV c. France*, précitée, §§106, 108 et 110, où le critère du progrès mesurable est jugé non rempli, les objectifs du programme n'ayant « été réalisés qu'à la hauteur de 52 % ».

⁸⁶ Décision commentée, §104.

⁸⁷ C.E.D.S., Conclusions 2013, Observation interprétative de l'article 30, citée par P. STANGOS, *op. cit.*, n°226, p. 153. Le Comité y renvoie pourtant au §76 de la décision française.

⁸⁸ Décision commentée, §100, citant C.E., 6 janvier 2015, n°229.729, précité.

⁸⁹ Réponse du Gouvernement belge du 25 février 2025 ; la position initiale de l'État est restituée au §67 de la décision commentée.

⁹⁰ C.E.D.S., *COHRE c. France*, réclamation n°63/2010, décision sur le bien-fondé du 28 juin 2011, §54, analysée par P. STANGOS, *op. cit.*, n°232, p. 160. Cette notion a précisément été forgée dans le contentieux des expulsions de Roms.

CONCLUSION

61. Au terme de ce parcours, la décision du 17 mars 2026 nous paraît fondamentalement juste. Elle dit, avec la netteté qui convient, que le malaise du passant n'est pas un trouble à l'ordre public, que les motifs touristiques et commerciaux ne sauraient justifier de telles restrictions, que sanctionner des personnes sans ressources est une réponse à la fois inefficace et attentatoire à la dignité, et que le montant symbolique d'une amende n'efface pas ce que sa seule existence a d'humiliant. Elle rappelle aussi, ce dont la Belgique aurait tort de se croire dispensée, qu'un droit dont la violation ne peut être contestée en pratique n'est pas un droit effectif. Sur l'essentiel, on la rejoint volontiers : la main tendue n'est pas d'abord un désordre ; elle est le signe le plus visible d'une solidarité qui a manqué, et c'est à cette défaillance, plutôt qu'à ceux qui la subissent, que le droit devrait s'attacher.

62. Elle nous semble pourtant souffrir d'un défaut de motivation. Le Comité a transposé un modèle français dont les prémisses factuelles ne se vérifient pas nécessairement en Belgique, tandis que les faiblesses réelles du recours belge (la durée, le désistement présumé, le coût, l'impuissance de la tutelle) étaient documentables et n'ont pas été documentées. Il a établi la discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique sans la preuve statistique dont il dispose depuis 2019, et s'est ainsi divisé sur le seul point où la décision française, plus prudente, avait été unanime. Il a laissé de côté la marge d'appréciation, la réalisation progressive, sa propre observation interprétative de 2013 et la notion de violation aggravée, c'est-à-dire l'essentiel de l'outillage qu'il s'était patiemment forgé.

63. Reste une question qu'il faut poser sans prétendre la trancher. L'article 30 est une disposition-cadre, qui commande une politique globale et non un comportement déterminé. Peut-on lui appliquer la grille d'ingérence forgée pour les libertés civiles sans la déformer ? La décision commentée, en constatant trois violations d'une même disposition dont deux au moins auraient trouvé un fondement plus naturel ailleurs (sous l'article 16 pour l'accès au droit, sous l'article 13 pour le revenu minimum, sous l'article 31 si la Belgique l'avait accepté) donne à penser que l'article 30 est en train de devenir, faute de mieux, la disposition à tout faire du contentieux de la pauvreté. C'est assurément une force ; c'est peut-être aussi, à terme, une fragilité.

64. Le 20 avril 2026, trente-quatre jours après l'adoption de la décision, la Ville de Bruxelles votait son troisième règlement en trente et un ans. La décision commentée n'était alors ni publique ni opposable (l'État belge en avait été notifié le 15 avril, la publicité n'interviendrait que le 17 août⁹¹). La coïncidence n'en demeure pas moins révélatrice de la matière. Depuis 1993, chaque juridiction saisie a donné raison à ceux qui mendient ; mais certaines annulations ont été suivies d'un texte nouveau. Le Comité européen des droits sociaux vient d'ajouter sa voix à ce concert. Sans doute faudra-t-il plus qu'une décision pour que la loi de 1993 produise enfin l'effet que le législateur en attendait : que la pauvreté cesse, dans nos villes, d'être traitée comme une menace.

⁹¹ Décision commentée, note liminaire et §4, en application de l'article 8, §2, du Protocole de 1995.

Table des matières

Introduction	160
I - Le Comité européen des droits sociaux et l'autorité de ses décisions	161
Section 1 - Un organe quasi juridictionnel	161
§ 1 - Origine, composition et mandat	161
§ 2 - La procédure de réclamations collectives.....	162
Section 2 - L'autorité des décisions	164
§ 1 - Ni chose jugée, ni simple avis	164
§ 2 - La réception belge	165
II - La décision du 17 mars 2026	166
Section 1 - Le cadrage préalable et l'éviction de l'article 16.....	166
Section 2 - Les règlements communaux, restriction au droit garanti par l'article 30.....	167
§ 1 - Le recours à l'article G	167
§ 2 - La prévisibilité de la loi déclarée secondaire	167
§ 3 - Le contrôle de nécessité	168
Section 3 - L'absence de recours effectif : un second constat autonome.....	169
Section 4 - La discrimination indirecte et le vote partagé	170
III - Le modèle français et ses limites en droit belge	171
Section 1 - Une décision décalquée	171
Section 2 - Des prémisses non transposables	171
Section 3 - Les faiblesses réelles du recours belge, demeurées hors du champ	172
Section 4 - Les instruments inemployés	174
Conclusion.....	176