

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Salads de pauvres

Barcena-Fernandez, François-Xavier

*Published in:*  
Bulletin social et juridique

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

#### [Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Barcena-Fernandez, F-X 2015, 'Salads de pauvres', *Bulletin social et juridique*, numéro 537, pp. 14.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Salads de pauvres...

Le phénomène de la mendicité n'est pas neuf : la pratique en est même ancestrale. Pourtant, la question revient régulièrement au-devant de l'actualité, notamment à travers les réglementations « mendicité » (ou plutôt « anti-mendicité ») adoptées par plusieurs grandes villes wallonnes comme Namur, Charleroi ou encore Liège, et dont la presse ne manque pas de se faire l'écho.

C'est dans ce cadre qu'intervient l'arrêt commenté, rendu par le Conseil d'État le 6 janvier dernier<sup>1</sup>, et par lequel est suspendu le règlement général relatif à la mendicité sur le territoire de la ville de Namur. Avant d'analyser l'arrêt proprement dit, il sera fait rappel de la jurisprudence existante.

### Prologomènes

Les règlements relatifs à la mendicité, lorsqu'ils existent, visent soit à l'interdire purement et simplement<sup>2</sup>, soit à la réguler en interdisant la mendicité dans le temps, dans certains lieux ou encore sous certaines formes<sup>3</sup>. On parlera dans ce dernier cas de mendicité « incivile ». Dans les deux cas de figure, les autorités communales argumentent fréquemment d'un trouble causé à l'ordre public pour justifier leur réglementation, voire d'un sentiment d'insécurité relayé par les citoyens.

Il convient de mentionner la jurisprudence du Conseil d'État en matière d'ordre public matériel, rappelée à la fin du siècle en matière de mendicité à propos d'un règlement de la Ville de Bruxelles interdisant de manière générale la mendicité sur le territoire communal dans les lieux accessibles au public ou sur la voie publique :

« Considérant que la mendicité n'est, ni interdite, ni sanctionnée par la loi ; qu'un règlement de police communal ne peut en entraver l'exercice que par des mesures requises par le maintien de l'ordre public, de la sécurité, de la tranquillité ou de la salubrité publiques ; que ces mesures doivent être proportionnées aux troubles constatés ou probables ;

Considérant que le but poursuivi, ainsi qu'il appert des motifs de l'acte attaqué, est de *mettre fin à des pratiques déterminées* – la mendicité organisée – ou à *des faits se produisant dans des lieux déterminés* (« principalement dans les quartiers commerçants » ou « dans les rues où les commerces sont nombreux ») ou à *des moments déterminés* (lorsque la circulation piétonne est importante ou « le matin ») ;

Considérant que l'interdiction générale de la mendicité, valant pour tout le territoire de la ville et de manière permanente, portée par le conseil communal revêt, dès lors, un caractère manifestement disproportionné par rapport aux troubles qui seraient causés à l'ordre, la sécurité et la tranquillité publiques, troubles qui ne procèdent que de pratiques déterminées et de faits localisés dans l'espace et dans le temps ; qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise dans l'application de l'article 135 de la nouvelle loi communale »<sup>4</sup>.

La notion fondamentale est donc celle de la proportionnalité. Il ne faudrait pas en effet conclure de l'arrêt précité que seule l'interdiction générale de la mendicité, sur l'ensemble du territoire et de manière permanente, serait illégale. L'est en réalité toute mesure qui ne serait pas proportionnée au phénomène observé. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'arrêt du 6 janvier 2015.

### L'arrêt du 6 janvier 2015

Par cet arrêt, le Conseil d'État suspend le règlement général relatif à la mendicité sur le territoire de la ville de Namur. Ce dernier interdisait

toute forme de mendicité dans un périmètre donné (en pratique, le centre-ville) ou lors des manifestations festives (fêtes de Wallonie par exemple) ainsi que la mendicité incivile sur l'ensemble du territoire communal<sup>5</sup>, à savoir l'interdiction de mendier :

- accompagné d'un mineur de moins de 16 ans ;
- avec une agressivité physique ou verbale ;
- accompagné d'un animal potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir ;
- en entravant la progression des passants ;
- à l'entrée des édifices publics ou privés en entravant l'accès ;
- sur les voies de circulation et les carrefours routiers.

Les infractions à ces dispositions sont punies de peines de police.

Plusieurs moyens justifiaient la suspension de la réglementation<sup>6</sup>.

Le premier d'entre eux portait sur la durée dans le temps de la mesure, le règlement attaqué étant en vigueur pour une durée d'un an.

D'une part, le Conseil d'État considère que l'interdiction portant sur les quartiers commerçants ne peut être considérée comme une interdiction générale déguisée, même si le périmètre visé est large, dans la mesure où la mendicité reste possible dans d'autres quartiers de la ville et qu'elle n'est interdite que temporairement.

D'autre part, il estime toutefois que « la durée de mesures d'une telle ampleur ne doit pas excéder les limites de la nécessité » et qu'en l'espèce « la période d'un an [...] dépasse les limites usuellement admises pour les mesures ayant une finalité comparable, comme par exemple le maximum de trois mois que prévoit l'article 134quater N.L.C. lorsqu'il s'agit d'ordonner la fermeture d'établissements accessibles au public ; que, *prima facie*, faute d'une motivation spécifique, édicter une interdiction sur un périmètre aussi large pendant une année entière dépasse les limites de la proportionnalité ».

Les deux autres moyens fondant la suspension concernaient les interdictions de formes de la mendicité (la mendicité incivile) visées par le règlement communal. Si ces dernières sont intrinsèquement de nature à troubler l'ordre public, le Conseil d'État estime néanmoins que l'interdiction de mendier avec un mineur de moins de 16 ans « ne présente pas de rapport avec les nécessités de l'ordre public matériel, rien n'indiquant *prima facie* en quoi le seul fait de mendier avec un mineur de moins de 16 ans pourrait y porter atteinte »<sup>7</sup>.

De même, il considère que l'interdiction de mendier avec un animal « potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir » manque de la précision requise et viole les principes de sécurité juridique, de prévisibilité et d'accessibilité de la norme. En effet, cette disposition « ne permet pas de savoir s'il est ou non interdit de mendier accompagné d'un chien, ces animaux pouvant tous être jugés susceptibles de présenter un certain danger, même si la plupart d'entre eux sont notoirement inoffensifs ».

Ces deux derniers points sont riches d'enseignement. En effet, dans une étude à publier prochainement<sup>8</sup>, nous avons relevé que parmi

les communes qui entendaient réguler certaines formes de mendicité – à savoir 67 communes wallonnes et bruxelloises –, 71,6 % d'entre elles – soit 48 communes – interdisaient de mendier accompagné d'un mineur d'âge ainsi que d'un animal agressif ! Cette jurisprudence invaliderait donc un nombre certain de réglementations communales...

Le débat n'est donc pas clos, et reviendra certainement au-devant de l'actualité. Il n'est pas acquis, en effet, qu'une réglementation de la mendicité au niveau communal aura pour effet d'éradiquer le phénomène. D'autres mesures sont possibles, tel un plan d'action concerté regroupant tous les acteurs de terrain concernés, ce dernier étant sans doute mieux à même d'apporter une solution durable au phénomène<sup>9</sup>...

● FRANÇOIS-XAVIER BARCENA-FERNANDEZ  
Assistant aux Facultés Universitaires  
Notre-Dame de la Paix  
Chargé d'enseignement à la Haute École F.  
FERRER et à la Haute École de Namur

1 CE, arrêt du 6 janvier 2015, Pietquin, n° 229.729.

2 À savoir 63 communes wallonnes et bruxelloises.

3 À savoir 73 communes wallonnes et bruxelloises.

4 CE, arrêt du 8 octobre 1997, asbl Ligue des droits de l'homme, n° 68.735, Journ. proc., 1998, liv. 340, pp. 27-29, note A. DETHEUX.

5 <http://www.ville.namur.be/news.asp?idLayout=53&cid=4167&cid=109>.

6 Outre, bien sûr, la nouvelle condition de l'urgence requise par l'article 17 LCCE.

7 On notera au demeurant que l'actualité judiciaire en matière de mendicité ces dernières années s'est focalisée sur la répression de la mendicité accompagnée d'enfants : Ch.-E. CLESSE, « Ne confondez pas mendier avec un enfant et exploiter la mendicité d'un enfant ! », J.D.J., 2010, n° 298, pp. 6-9 ; E. JACQUES, « Le fossé entre vérité médiatique et vérité judiciaire : l'exemple de la mendicité en présence de ses enfants », obs. sous Bruxelles, 26 mai 2010, Rev. dr. ULg, 2011, pp. 533-541.

8 M. NIHOUL et Fr.-XAVIER BARCENA, « Le règlement communal de la mendicité incivile », Rev. dr. comm., 2015, à paraître.

9 Ibid., et notamment la conclusion.