

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Note relative au règlement communal pris par la ville de Bruxelles le 28 mars 2022, relatif à la mendicité des enfants**

Fierens, Jacques

*Published in:*

Journal du droit des jeunes : la revue d'action juridique et sociale

*Publication date:*

2022

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Fierens, J 2022, 'Note relative au règlement communal pris par la ville de Bruxelles le 28 mars 2022, relatif à la mendicité des enfants', *Journal du droit des jeunes : la revue d'action juridique et sociale*, numéro 413, pp. 31-32.

#### **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.

## NOTE RELATIVE AU RÈGLEMENT COMMUNAL PRIS PAR LA VILLE DE BRUXELLES LE 28 MARS 2022, RELATIF À LA MENDICITÉ AVEC ENFANTS

### La première question est de savoir si la Ville de Bruxelles n'a pas commis un excès de pouvoir

1) De manière évidente, le règlement prend des mesures relevant de l'aide et de la protection de la jeunesse, matières réservées aux Communautés avec quelques exceptions au profit de l'Etat fédéral (voy. l'art. 5, § 1er, II, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel que modifié par la loi spéciale du 6 juin 2014). Les communes ne sont donc pas compétentes et la Ville de Bruxelles a commis un excès de pouvoir.

2) Selon les considérants du règlement, la Ville de Bruxelles prétend en outre mettre en œuvre, notamment,

- l'article 28 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, qui définit les buts de l'éducation ;
- le droit à l'éducation des enfants et l'obligation scolaire ;
- le droit des enfants aux conditions nécessaires à leur bon développement ;
- le droit à l'aide sociale en tant qu'il est nécessaire aux enfants dont le bénéficiaire de l'aide a la charge ;
- les droits des enfants non accompagnés de ne pas tomber aux mains de trafiquants, de ne pas être victimes de traite à des fins d'exploitation ;
- le devoir de la puissance publique de dispenser systématiquement aux agents des forces de l'ordre, aux gardes-frontières, aux fonctionnaires, aux travailleurs sociaux et aux professionnels de santé des cours de formation sur le repérage et l'orientation des enfants victimes de traite, y compris l'exploitation de la mendicité.

Le règlement prétend en outre répondre à l'ampleur du «mallogement», au «sans-abrisme», aux expulsions forcées, aux conséquences des réductions de prestations sociales qui exposent certains enfants à la mendicité et au redoublement des efforts pour éliminer la pauvreté des enfants, en particulier, à l'obligation internationale de veiller à ce que tous les enfants qui vivent sur son territoire jouissent du droit à un logement convenable et à ce que les enfants des familles « roms » bénéficient de logements adaptés à leur mode de vie. Le règlement contribuerait à prendre des mesures globales pour s'attaquer efficacement aux causes profondes de la mendicité et à faire en sorte que les enfants concernés restent scolarisés.

On pourrait soutenir que ces mesures ne correspondent à aucune des missions confiées aux communes par l'article 135 de la Nouvelle loi communale (loi du 24 juin 1988), ainsi libellé :

*§ 1<sup>er</sup>. Les attributions des communes sont notamment : de régir les biens et revenus de la commune ; de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs ; de diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à charge de la commune ; d'administrer les établissements qui appartiennent à la commune, qui sont entretenus de ses deniers, ou qui sont particulièrement destinés à l'usage de ses habitants.*

*§ 2. De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la*

*propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.*

*Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :*

*1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques; ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article;*

*2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants ;*

*3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics ;*

*4° l'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique ;*

*5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties ;*

*6° le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces ;*

*7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités ;*

*§ 3. Les communes sont chargées de faire bénéficier leurs habitants d'une administration dont les modes et périodes d'accès sont adaptés via des heures d'ouverture plus étendues au moins un jour par semaine, et via des services par internet.*

En ce sens, il semble que par son arrêt en suspension n° 229.729 du 6 janvier 2015, *Pietquin et autres c. Ville de Namur*, le Conseil d'Etat ait considéré que l'interdiction de la mendicité avec enfants n'entraîne pas dans les pouvoirs de police que les communes tiennent de l'article 135 de la Nouvelle loi communale : « [q]ue, toutefois, la modalité visée au premier point de cet article 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. » (Je souligne)

En d'autres mots, si, aux termes du règlement critiqué, il est entendu par mendier « demander de l'aide et assistance aux passants sous forme de dons » (art. 1<sup>er</sup>, § 2), formuler cette demande « avec un mineur de moins de 16 ans » concerne-t-il la

propreté, la salubrité, la sûreté ou la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ou la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques ?

Une réponse négative indiquerait un excès de pouvoir dans le chef de la Ville de Bruxelles.

**La deuxième question qui se pose est celle de savoir si les comportements incriminés par le règlement critiqué peuvent faire l'objet de sanctions administratives communales**

Le règlement critiqué prétend réprimer notamment l'exploitation de la mendicité d'autrui en prévoyant, en son article 4, que peut être puni d'une amende administrative de maximum 350 euros quiconque contrevient à ses dispositions.

Or, les articles 433<sup>ter</sup> et 433<sup>quater</sup> du Code pénal répriment l'exploitation de la mendicité et érigent en circonstance aggravante l'infraction commise à l'égard d'un mineur.

Un règlement communal ne peut prévoir de sanction administrative pour les infractions, dites « mixtes », que si celles-ci sont visées à l'article 3 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales. Ce dernier n'inclut pas l'exploitation de la mendicité ni, a fortiori, ses circonstances aggravantes.

L'article 4 du règlement critiqué est dès lors manifestement illégal.

**La troisième question qui se pose subsidiairement est celle de la proportionnalité, de la nécessité, dans une société démocratique d'une ingérence dans le droit à la protection de la vie privée et familiale et de l'éventuelle erreur manifeste d'appréciation**

Il est difficile d'anticiper l'appréciation de la proportionnalité par une instance juridictionnelle comme le Conseil d'État, cette appréciation étant largement tributaire de l'opinion, voire de la personnalité des juges.

1) Toutefois, on peut d'abord se référer à l'autorité de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a statué dans une affaire de répression de la mendicité par son arrêt *Lacatus c. Suisse* du 19 avril 2021, sous l'angle de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme qui protège le droit à la vie privée et familiale.

Il faut préciser d'emblée que l'affaire concernait une sanction infligée à une mendicante adulte en situation de vulnérabilité, sur la base de la loi pénale genevoise qui interdit de mendier sur la voie publique de manière générale. Ce n'est pas le cas pour ce qui concerne le règlement critiqué de la Ville de Bruxelles qui interdit une forme particulière de mendicité. Certaines parties de la motivation de l'arrêt sont cependant pertinentes en ce qui concerne ce dernier et l'appréciation de la proportionnalité.

La Cour a rappelé que les autorités nationales jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour se prononcer sur la nécessité d'une ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par l'article 8 et sur la proportionnalité de la mesure quant au but légitime poursuivi. La Cour n'exclut pas que certaines formes de mendicité, en particulier ses formes agressives, puissent déranger les passants, les résidents et les propriétaires des commerces. Elle considère également comme valable l'argument tiré de la lutte contre le phénomène de l'exploitation des personnes, en particulier des enfants. Elle reconnaît l'importance de lutter efficacement contre l'exploitation des enfants et contre la traite des êtres humains,

mais doute que la pénalisation des victimes de ces réseaux soit une mesure efficace contre ce phénomène (§ 112, je souligne). Or rien n'interdit de supposer que des personnes sanctionnées sur la base du règlement de la Ville de Bruxelles critiqué sont elles-mêmes victimes des éventuels réseaux.

2) Dans l'appréciation de la proportionnalité, il convient aussi de se référer, comme le font d'ailleurs les considérants du règlement critiqué, à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant. Or, s'il est vrai que dans les Observations finales faites à la Belgique le 18 juin 2010, le Comité des droits de l'enfant avait demandé à l'État partie « d'interdire expressément l'utilisation d'enfants pour mendier dans la rue, que les adultes concernés soient ou non des parents » (§ 73), dans une lettre ci-après du 17 juin 2013, adressée entre autres au Délégué général aux droits de l'enfant et à moi-même, la présidente du Comité – fait particulièrement rare, à ma connaissance unique – déclare formellement que le Comité n'a nullement incité la Belgique à criminaliser la mendicité avec enfants.

Or, le règlement critiqué prévoit une amende administrative de maximum 350 euros pouvant frapper quiconque contrevient aux dispositions du règlement, ce qui correspond à une « criminalisation ».

3) Le règlement se fonde sur la considération qu'« *il appert qu'en ce qui concerne la mendicité avec des enfants, certains ne font qu'accompagner leurs parents, alors que d'autres participent à la mendicité* ». Il a été jugé que « *le parent qui utilise son propre enfant pour mendier ne commet pas une infraction, le législateur considérant que la réponse à de tels faits ne doit pas être de nature pénale* » (Bruxelles (14e ch.), 26 mai 2010, *Jour. dr. j.*, n° 298, oct. 2010, p. 44, citant A. DE NAUW, *Initiation au droit pénal spécial*, Kluwer, 2008, p. 331, n° 570). Comme déjà souligné, les articles 433<sup>ter</sup> et 433<sup>quater</sup> du Code pénal répriment quant à eux l'exploitation de la mendicité et érigent en circonstance aggravante l'infraction commise à l'égard d'un mineur.

Le règlement de la Ville de Bruxelles peut donc être jugé inutile, même s'il révèle éventuellement avant tout l'inaction du ministère public et de la police, et dès lors, considéré comme un excès de pouvoir et, subsidiairement, disproportionné ou constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation.

**La quatrième question qui se pose est celle de l'éventuelle discrimination, interdite par l'article 11 de la Constitution, que pourrait contenir le règlement critiqué**

Le règlement, dans ses considérants, relève « *que 83 familles soit 271 mendiants d'origine roumaine (roms) ont été recensés par les services de police comme mendiants professionnels sur le territoire de notre zone dont 10% sont mineurs et logeaient à l'Hôtel Président (Samu social) ou en rue* ».

Le règlement ne définit pas ce qu'est un « *mendiant professionnel* ».

En visant les « *Roms* », apparemment assimilés à des Roumains, sans davantage les définir, le règlement peut être considéré comme discriminatoire.

Bien à vous,

Jacques Fierens