

Le règlement communal de la mendicité incivile

Marc Nihoul

Professeur à l'Université de Namur et avocat au cabinet Astredis

François-Xavier Barcena

Assistant à l'Université de Namur

Centre de recherche Vulnérabilités et Sociétés

TABLE DES MATIÈRES

I. La mendicité est-elle un sujet de préoccupation réglementaire au niveau local?	5
II. Comment la mendicité est-elle réglementée, le cas échéant?	6
III. Quelles sanctions répriment les comportements visés, le cas échéant?	8
IV. Conclusion	8

1. Une véritable culture de l'évaluation des politiques publiques en Belgique requiert l'acquisition d'un «réflexe statistique». Des indicateurs doivent être identifiés avec soin et des données doivent être patiemment collectées sur le terrain pour permettre *in fine* une évaluation objective et efficace. Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure une politique donnée atteint les objectifs qui lui sont assignés et produit les impacts escomptés auprès des publics concernés. Une évaluation qui se respecte nécessite un double bilan, *ex ante* et *ex post*, idéalement fondé sur les mêmes paramètres.

Force est de constater qu'en matière de mendicité¹ une telle évaluation fait souvent défaut à l'heure actuelle. Cette situation est propice aux préjugés, aux fantasmes, aux idées toutes faites et aux amalgames qui font le lit de la discrimination et alimentent un terrain favorable aux extrêmes.

Les juges, section du contentieux administratif du Conseil d'État en tête, l'ont compris depuis longtemps

en matière d'ordre public. Au nom du principe général de la motivation des actes administratifs, ils requièrent de l'autorité publique un minimum de données permettant de justifier toute réglementation qui serait attentatoire aux libertés fondamentales, en particulier celle d'aller et venir ou de se déplacer librement dans les lieux publics. Le principe de proportionnalité impose à l'autorité de calibrer son dispositif réglementaire au risque concret de troubles rencontrés et dûment constatés sur le terrain.

La question se pose de savoir s'il ne faut pas aller plus loin aujourd'hui au nom d'un principe de l'évaluation des politiques publiques qui tend à s'imposer² et qui découle naturellement du principe de bonne administration, selon lequel la «bonne autorité administrative» doit préparer soigneusement ses décisions en veillant à s'informer complètement au préalable. Non seulement des données *complètes* doivent être requises avant de décider dans une matière donnée, mais le maintien d'un dispositif attentatoire aux libertés devrait être subordonné à une évaluation statistiquement fondée permettant de conclure à l'efficacité minimale de celui-ci.

2. Un phénomène comme celui de la mendicité s'étudie au niveau communal ou zonal, d'abord et avant tout³, depuis que celle-ci a été dépénalisée⁴. Une analyse plus régionale de la situation dans les communes ou les zones de police serait également éclairante. Le cas échéant, la difficulté serait de dépasser la diversité

1. Sur le sujet, voyez A. JACOBS et E. JACQUES, «Mendicité», in *Postal Memorialis*, suppl. 87, Waterloo, Kluwer, février 2012. C'est essentiellement à travers des commentaires de la jurisprudence que la question est étudiée: A. CARLIER, «La mendicité hors-la-loi», *D.Q.M.*, 1996, liv. 10, pp. 27-30; S. VAN DROOGHENBROECK, «Mendicité, ordre public et proportionnalité», obs. sous C.E., 8 octobre 1997, n° 68.735, *a.s.b.l. Ligue des droits de l'Homme, R.B.D.C.*, 1997, pp. 418-436; J. FIERENS, «La répression de la mendicité en 2004», *J.T.*, 2004, pp. 543-544; *idem*, «Les chasse-coquins – Mendicité et répression», *J.D.J.*, 2010, n° 291, pp. 27-30; *idem*, «Vers une pénalisation de la mendicité des mères avec enfant(s)?», *J.D.J.*, 2013, n° 236, pp. 22-28. Par ailleurs, l'actualité judiciaire 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.

2. Jusque dans la Constitution française où l'article 24 précise que le Parlement «évalue les politiques publiques» au même titre qu'il contrôle l'action du gouvernement, avec l'assistance de la Cour des comptes (art. 47-2, la Cour assistant également le gouvernement dans cette tâche), et en constituant au besoin des commissions d'enquête (art. 51-2).

3. Les règlements de sociétés de transport public, par exemple, abordent également le phénomène et développent leur propre politique en la matière, parfois en aménageant certains espaces dans les gares. Ainsi, les règles de transport de la STIB stipulent-elles sous un point IV consacré aux «Normes de comportement des usagers» que «*Sur le réseau, dans les stations et dans les véhicules de la STIB, il est interdit: (...) 10. de mendier, de colporter ou d'exercer toute autre activité sans autorisation de la Société*» sous peine de surtaxes à titre d'indemnités forfaitaires et paiement d'amendes administratives conformément à l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale et à ses arrêtés d'exécution. L'article 16 des conditions de transport de la SNCB, consacré à l'«Exclusion du voyageur», stipule: «*N'est pas admise dans le train ou peut être exclue en cours de route: – la personne qui se conduit d'une manière inconvenante ou qui n'observe pas les prescriptions des lois, arrêtés et les Conditions de Transport de la SNCB; – la personne qui, par son comportement ou son état, pourrait perturber la sécurité de l'exploitation ferroviaire ou incommoder les autres voyageurs ou le personnel (par exemple état d'ivresse, drogue ou maladie). Cette personne n'a pas droit au remboursement du prix de son titre de transport.*»

4. A noter qu'une mesure comme la dépénalisation mériterait également une évaluation.



des données collectées, à moins d'uniformiser le mode opératoire au préalable.

A ce stade, peu de communes francophones établissent de véritables statistiques en matière de mendicité. A vrai dire, nous n'en connaissons aucune à moins que ces données soient, sauf erreur, non publiées. Il faut préciser, à leur décharge, que l'évaluation d'une politique coûte cher dans un contexte financier déjà préoccupant au niveau local.

Au niveau national, nous sommes confrontés à l'absence de statistiques officielles depuis l'abolition de la répression de la mendicité en 1993⁵. Quant aux chiffres «officiels» fournis par les différentes études approchant le phénomène, ils sont souvent peu fiables et majoritairement axés sur la mendicité des Roms. Les statistiques policières de criminalité contiennent des données relatives à l'exploitation de la mendicité exclusivement⁶.

La situation n'est pas propre au thème de la mendicité. Par exemple, elle concerne aussi le domaine des sanctions administratives communales qui ont vu les réformes se succéder au rythme des élections, sans évaluation digne de ce nom⁷. Alors que les statistiques se généralisent en matière policière et pénale, elles manquent cruellement en matière administrative où l'action répressive tend pourtant à se généraliser par substitution. L'on peut voir, dans cette lacune, la perte d'une garantie démocratique supplémentaire sur l'autel de l'efficacité. Elle s'explique peut-être par le nombre et la dispersion des autorités administratives concernées.

3. A vrai dire, et pour en revenir à la mendicité, même la situation réglementaire dans les communes n'est guère connue en Belgique, de telle sorte qu'il a paru utile d'établir des statistiques sur ce point. Les règlements communaux peuvent en dire long sur la manière dont la mendicité est appréhendée par nos élus locaux.

Nous avons commencé par collecter les règlements communaux abordant la mendicité dans les communes wallonnes et bruxelloises. Toutes les communes n'ont pas un règlement spécifique sur ce point. Et tous les règlements de police n'abordent pas nécessairement le phénomène. Chaque commune a été contactée par le biais de son directeur général (secrétaire communal dans la Région de Bruxelles-Capitale). Un grand nombre ont répondu rapidement, de telle sorte que les résultats présentés tendent à l'exhausti-

tivité. Sur un total de 269 communes wallonnes et 19 bruxelloises (soit 281 demandes), nous avons collecté 273 réponses. Soit un taux de réponse de 97,15 pour cent. Parmi celles manquant à l'appel, 7 sont des communes germanophones, dont les sites internet et réglementations sont en allemand.

Il a fallu parfois surmonter une difficulté insoupçonnée au départ : la méconnaissance, dans le chef de certaines autorités communales, au sujet de leurs propres normes réglementaires. Ainsi, il est arrivé que les personnes contactées nous assurent de l'inexistence de dispositions en la matière, alors qu'à la lecture du Règlement général de police applicable à l'ensemble de la zone de police (à laquelle la commune interrogée appartenait), par exemple, il est apparu que l'un ou l'autre article réglait bel et bien la question, parfois de manière assez détaillée...

Les résultats de l'étude reflètent la situation au 1^{er} avril 2014. Depuis lors, la situation a pu évoluer dans certaines communes. Tel est le cas à Namur, par exemple, où un nouveau règlement de police porte désormais sur la mendicité. Celui-ci interdit toute forme de mendicité dans un périmètre donné ou lors des manifestations festives et la mendicité incivile sur l'ensemble du territoire communal⁸.

4. Avant de révéler les résultats de la recherche, il convient de tordre le cou à l'idée selon laquelle la mendicité était jadis pénalisée au niveau national. Seul le comportement du vagabond ou du mendiant, *objet de craintes pour la sécurité publique ou des personnes*, était pénalisé⁹, ce que visaient les articles 342 à 347 du Code pénal, abrogés par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire: entrer, sans la permission du propriétaire ou des personnes de sa maison, soit dans une habitation, soit dans ses dépendances; feindre des plaies ou des infirmités, mendier «en réunion» (sauf mari et femme, père ou mère et leurs jeunes enfants, l'aveugle ou l'invalidé et leurs conducteurs) (342) ou travesti d'une manière quelconque (343); être porteur de faux certificat, faux passeport ou fausse feuille de route; être porteur d'armes, être muni de limes, crochets ou autres instruments propres, soit à commettre des vols ou d'autres crimes ou délits, soit à procurer les moyens de pénétrer dans les maisons (344); ou encore être menaçant d'un attentat contre les personnes ou les propriétés, avec circonstances aggravantes en cas de violences contre les personnes (345)¹⁰.

5. Nous ne sommes pas les seuls à faire le constat; voyez, à propos de la mendicité agressive, la Question n° 1488 de M. Peter LOGGHE du 31 mars 2014 (N), Q.R., Ch., sess. 2013-2014, 12 mai 2014, Bull. n° 160: «1. a) Avez-vous une idée de l'évolution de la mendicité agressive en Belgique au cours de ces dernières années? b) Disposez-vous de données chiffrées annuelles concernant les nuisances occasionnées par les mendiants agressifs pour la période de 2009-2013 inclus? 2. a) Combien d'amendes ont entre-temps été infligées pour ce type de nuisances? b) Combien ont été acquittées? 3. Quelles communes ont-elles décidé d'appliquer les amendes SAC et de procéder à leur perception immédiate sur la base de la nouvelle législation? (...) 5. Je souhaiterais obtenir une répartition régionale du phénomène: combien de cas de mendicité agressive ont été enregistrés en Région flamande, en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale?».

6. V. SERON, *Certificat en gestion des politiques de sécurité urbaine*, Syllabus, 25 avril 2014, UCL-ULg-UNamur.

7. M. NIHOUL, «Vers une culture de l'évaluation notamment en matière de sanctions administratives locales», in *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 377-391.

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

9. Parfois également au niveau communal.

10. L'article 346 avait, pour sa part, été abrogé en 1930. L'article 347, quant à lui, définissait les vagabonds comme «ceux qui n'ont ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et qui n'exercent habituellement ni métier ni professions».



Il existait donc une réelle liberté de mendier, sous réserve des limites pénalement réprimées citées ci-dessus.

Sans ironie aucune, nous relèverons que cette dépénalisation s'inscrivait dans un programme beaucoup plus large de lutte contre la pauvreté et partait du postulat tendant «à considérer la personne sans-abri comme un défavorisé à intégrer socialement et non plus un délinquant à punir». Il paraissait essentiel aux yeux du législateur «que ces vagabonds et ces mendiants **ne soient pas livrés à la rue par l'abrogation de ces dispositions, auquel cas la situation nouvelle serait pire qu'auparavant**»¹¹ ...

A l'inverse, la loi du 10 août 2005 a, quant à elle, pénalisé l'exploitation de la mendicité pour protéger les victimes d'un tel fléau, parallèlement à la traite des êtres humains, aux articles 433ter¹² et quater¹³ du Chapitre IIIbis du titre VIII du Code pénal. Ces articles ont été modifiés le 24 juin 2013 de manière à alourdir les peines en fonction du nombre de victimes.

Demeurent par ailleurs pénalisés certains faits susceptibles d'être constatés à l'occasion de la mendicité: les menaces (art. 330 du Code pénal), le harcèlement conscient et répété d'une personne, laquelle pourra seule porter plainte de ce chef (art. 442bis du Code pénal), l'ivresse publique dans un lieu public (arrêté-loi du 14 novembre 1939 réprimant l'ivresse publique¹⁴), la possession d'animaux dangereux (art. 556 du Code pénal), l'extorsion avec violences ou menaces (art. 470 du Code pénal), l'escroquerie (faux nom ou qualité, manœuvres frauduleuses telles que simulation d'infirmité) (art. 496 du Code pénal et loi du 16 février 1954 relative à la protection de la «canne blanche» qui vise la cécité simulée pour susciter la commisération), l'obstacle à la circulation routière (loi sur la circulation routière) ou la maltraitance des animaux (loi sur le bien-être des animaux), travail au noir, travail des enfants, cumul de ressources de la mendicité et d'allocations de chômage ou de revenu d'intégration, traite et trafic des êtres humains (art. 433quinquies et s. du Code pénal)¹⁵...

Toutes ces dispositions légales constituent en réalité autant d'outils pouvant être mobilisés «clef sur porte»

dans le cadre de la gestion communale de la mendicité, sans oublier dans certains cas la loi sur les malades mentaux, certains mendiants présentant parfois des troubles mentaux et devant en conséquence faire l'objet des mesures d'internement appropriées.

5. Pas plus que la répression de l'incitation à la mendicité ou de l'exploitation de la mendicité d'autrui¹⁶, la dépénalisation fédérale de certains comportements parfois constatés à l'occasion de la mendicité n'a pour effet d'interdire aux communes de pénaliser à leur tour certains faits, à condition que cela s'inscrive dans le cadre des compétences de celles-ci, généralement en matière de gestion de l'ordre, de la tranquillité et des «incivilités» publics. L'expression «dérangements publics» a en effet été remplacée par le mot «incivilités» à l'article 135, § 2, alinéa 2, 7°, de la Nouvelle loi communale par l'article 48 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales¹⁷. La mendicité combattue par les communes n'est donc plus la mendicité dérangeante, mais la mendicité incivile...

La mendicité en tant que telle ne peut en revanche être interdite, si elle n'est pas incivile ou ne génère pas de troubles à l'ordre public, sous peine de verser dans une conception morale de l'ordre public qui, traditionnellement et en tant que telle, ne peut pas justifier une interdiction.

6. L'on connaît la jurisprudence classique 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*

11. Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Rapport, Doc. parl., Ch., sess. 1991-1992, n° 630/5, p. 7.

12. 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.»

13. 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.»

14. Avec dégrèvement possible entre 2 et 12 heures en cas de désordre, scandale ou danger pour autrui ou pour lui-même.

15. Constitue l'infraction de traite des êtres humains «le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle: (...) 2° à des fins d'exploitation de la mendicité (...)», avec circonstances aggravantes prévues par l'art. 433sexies pour celui qui a autorité sur la victime, le fonctionnaire, à l'égard d'un mineur... (disposition qui ne vise nullement le parent qui mendie avec son propre enfant comme il ressort de discussions animées en 2013 à la Chambre).

16. C.E., 6 janvier 2015, n° 229.729, Pietquin et crts concernant le nouveau règlement de la Ville de Namur. L'arrêt est publié ci-après.

17. M.B., 1^{er} juillet 2013.



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 publics, **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**¹⁸.

Il ne faudrait pas déduire de cet arrêt que seule l'interdiction générale de la mendicité, valant pour l'ensemble du territoire de la ville et de manière permanente, serait prohibée. L'est en réalité toute mesure qui ne serait pas proportionnée au phénomène observé. Il n'est donc pas acquis, *a priori*, que les interdictions au large périmètre (le centre-ville à Verviers) journalier (comme à Liège ou Charleroi) soient légales. Seule la réalité du terrain telle que décrite dans le dossier administratif serait en mesure de l'attester¹⁹. Et lorsque tel est le cas, outre l'éventuel sentiment d'insécurité, encore la mesure doit-elle être proportionnée dans le temps sans excéder les limites de la nécessité. Ainsi le Conseil d'État a-t-il jugé très récemment, au contentieux de la suspension, «que la période d'un an, prévue en l'espèce, 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»²⁰.

En revanche, «l'interdiction durant certaines festivités est par définition limitée dans l'espace et dans le temps [en manière telle que] la partie adverse a pu estimer nécessaire de régler particulièrement ces circonstances qui donnent lieu à de grands 'rassemblements d'hommes', selon l'expression de l'article 135 N.L.C.»²¹.

Quant à l'interdiction de formes de mendicité qui sont intrinsèquement de nature à troubler la sécurité publique ou la commodité du passage, elle doit présenter un rapport avec les nécessités de l'ordre public matériel, ce qui ne serait pas le cas du seul fait de mendier avec un mineur de moins de 16 ans. Elle doit également être suffisamment claire pour répondre aux exigences de la prévisibilité et de la légalité en matière pénale, compte tenu d'une marge d'interprétation normale s'exerçant sous le contrôle des juridictions, ce qui serait le cas s'agissant de proposer des biens ou services de valeur infime en demandant l'aumône pour soi-même ou de mendier sur les voies et les carrefours ouverts à la circulation automobile. Tel ne serait pas le cas, en revanche, de l'interdiction de mendier avec un animal «potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir», cette disposition ne permettant «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»²².

En résumé, «la mendicité ne peut pas être considérée en elle-même comme un trouble à l'ordre public, même si elle cause un malaise dans la population; (...) toutefois, sa pratique à certains endroits, à certains moments et selon certaines modalités peut être interdite, dans le respect du principe de proportionnalité»²³.

Le cas échéant, il ne s'agit pas d'interdire aux mendiants de fréquenter certains lieux par voie réglementaire, mais bien de réguler les comportements.

7. Trois questions, principalement, ont retenu notre attention dans l'analyse des règlements communaux sous l'angle de la mendicité, avant de conclure sommairement. Les communes réglementent-elles fréquemment ce phénomène? (I) Le cas échéant, comment le font-elles? (II) Et avec quelles sanctions en cas d'infractions? (III)

I. La mendicité est-elle un sujet de préoccupation réglementaire au niveau local?

8. Autrement dit, les communes disposent-elles, dans leur arsenal réglementaire, soit d'un règlement spéci-

18. C.E., 8 octobre 1997, n° 68.735, *a.s.b.l. Ligue des droits de l'Homme*, Journ. proc., 1998, liv. 340, pp. 27-29, note A. DETHEUX.

19. Le Conseil d'État a rendu récemment deux arrêts intéressants en matière de mendicité (en référé et selon la procédure ordinaire). Voyez C.E., 14 février 2012, n° 217.930, *VZW Liga voor mensenrechten* et C.E., 18 mars 2014, n° 226.783, *VZW Liga voor mensenrechten*. Était contesté en l'espèce un règlement spécifique à la mendicité adopté par la ville de Gand. Selon la procédure ordinaire, l'arrêt se limitait à la question de l'intérêt : l'association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel devant le Conseil d'État et renvoie à l'atteinte portée à son objet social très étendu, n'est pas suffisamment précise pour pouvoir prétendre être directement affectée par le règlement attaqué. Dans la mesure où il y a effectivement un objet plus spécifique, l'a.s.b.l. ne précise cependant pas comment l'objet du litige peut s'inscrire d'une manière suffisamment individualisée et directe dans un ou plusieurs des «thèmes particuliers» mentionnés dans son objet social. Comp. à l'inverse publié ci-après. En référé, par contre, et donc *prima facie*, le Conseil d'État avait jugé sérieuses plusieurs branches d'un même moyen dans la mesure où la réglementation contestée prohibait certaines formes de mendicité (durant les Fêtes de Gand, accompagnée d'un animal...) sans que ne soit démontrée la contrariété à l'ordre public.

20. C.E., 6 janvier 2015, n° 229.729, *Pietquin et crts* concernant le nouveau règlement de la Ville de Namur. L'arrêt est publié ci-après.

21. *Ibidem*.

22. *Ibidem*.

23. *Ibidem*. Aménagé par nos soins.



fique consacré à la mendicité, soit de dispositions spécifiques logées, en règle, dans le règlement général de police?

Les résultats montrent que la réglementation locale de la mendicité est loin d'être l'exception. Globalement, 136 communes sur 273 consultées – soit 49,81 % – ont entendu réguler le phénomène de la mendicité, contre 144 qui n'ont pas réglementé la question.

Province par province, les 136 «communes régulatrices» se répartissent comme suit: 16 communes sur 38, soit 42 % pour la province de Namur; 18 communes sur 44, soit 41 % pour la province de Luxembourg; 12 communes sur 27, soit 44 % pour la province du Brabant wallon; 34 communes sur 77, soit 44,15 % pour la province de Liège; 51 communes sur 68, soit 75 % pour la province du Hainaut. En enfin 5 communes sur 19, soit 26 % pour la région bruxelloise.

Un règlement spécifique ou des dispositions spécifiques dans le règlement de police

Province	Réglementation	Total de communes	Pourcentage
Bruxelles	5	19	26%
Namur	16	18	42%
Luxembourg	18	44	41%
Brabant wallon	12	27	44%
Liège	34	77	44,15%
Hainaut	51	68	75%
Total	136	273	47,25%

9. Il convient de prendre ces chiffres avec circonspection. L'existence de règles en la matière n'indique pas nécessairement l'existence de troubles réels sur les territoires concernés. Inversement, l'absence de règles spécifiques n'est pas nécessairement synonyme d'inexistence du phénomène dans les communes concernées, d'autant que, comme on le verra plus loin²⁴, le droit communal général permet déjà aux communes d'intervenir efficacement pour remédier aux troubles habituels en la matière. Parmi les communes concernées, l'on retrouve par exemple Bruxelles-Ville, Dinant, Arlon, ou encore jusqu'il y a peu Namur²⁵.

En même temps, force est de constater que toutes les communes ne sont pas *a priori* égales devant le phénomène de mendicité, ne fût-ce que parce que la mendicité a besoin d'un public pour s'exercer. Ainsi, il est permis de penser qu'en l'absence d'un public suffisant dans les communes rurales, la mendicité y est réduite à une portion tellement congrue que des règles spéciales sur ce point ont été jugées superflues ou même tout simplement que l'idée n'est jamais venue à l'esprit des édiles d'envisager de telles règles. Les communes rurales ne règlent généralement pas la

mendicité, sous réserve d'un règlement identique pour une zone de police pluricommunale.

10. En l'absence de règles spécifiques, les prescriptions générales des règlements de police en matière d'ordre, de tranquillité, de salubrité et d'«incivilité» publics demeurent applicables²⁶ en manière telle que le «permis de mendier» qui pourrait en être déduit est en réalité très relatif. Encore faut-il que la mendicité ne trouble pas l'ordre public matériel.

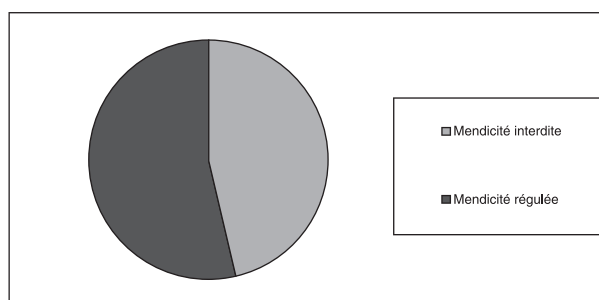
11. Enfin, il ressort clairement de l'étude que peu de communes ont un règlement spécifique consacré à la mendicité: 5 communes sur 136! En principe, la mendicité est donc réglée dans le règlement général de police.

II. Comment la mendicité est-elle réglementée, le cas échéant?

12. Les communes qui règlent la mendicité prévoient tantôt une interdiction pure et simple de celle-ci, tantôt des interdictions «de temps, de lieu et/ou de forme» emportant implicitement une autorisation de mendier pour autant que celle-ci ne trouble pas concrètement l'ordre public.

	Nombre sur 136	Pourcentage
Interdiction totale	63	46,3
Interdiction limitée	73	53,7

Les chiffres montrent clairement qu'une courte majorité des communes s'étant attaquées spécifiquement à la mendicité la régule plutôt que l'interdit.



A noter que sur les 5 communes sur 136 qui disposent d'un règlement spécifique consacré à la mendicité, 3 communes (sur 73) affichent une interdiction limitée (Andenne, Charleroi et Liège) et 2 (sur 63) une interdiction absolue (Sprimont et Aywaille – depuis 1926), sans corrélation apparente.

24. Voyez *infra*, nos 9 et 20.

25. Un règlement vient d'y être voté en date du 27 juin 2014.

26. Souillure, abris mobiles, refus d'obtempérer...



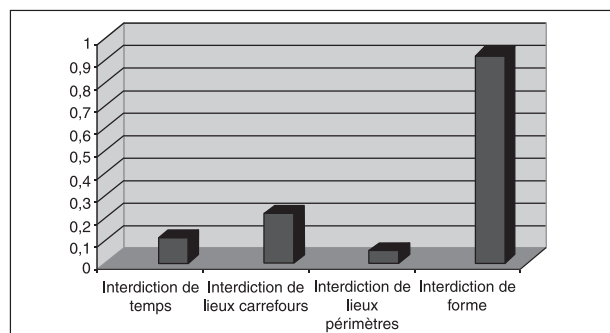
13. L'interdiction pure et simple est interpellante vu l'arrêt *a.s.b.l. Ligue des droits de l'Homme* n° 68.735 du 8 octobre 1997, rendu par le Conseil d'État. La formulation type est la suivante: «*La mendicité est interdite sur le territoire communal*». Avec des variantes précisant quelque peu la portion du territoire communal visée: l'«*espace public*», le «*domaine public*», la «*voie publique*», les «*lieux publics*».

Les justifications avancées paraissent insuffisantes en ce qu'elles invoquent de façon abstraite et désincarnée le sentiment d'insécurité généré, la prévention de l'ordre public...

14. Lorsqu'une commune francophone limite l'interdiction de la mendicité pour la réguler, elle recourt à des critères de lieux, de temps ou de formes permettant de la contextualiser.

	Nombre sur 73	Pourcentage
Temps	8	11
Lieux	20	27,5
Formes	67	92

Entre ces trois types de critères, c'est la forme qui est principalement visée, sachant que la plupart des communes combinent en réalité ces différents critères.



15. L'interdiction de temps vise principalement à éviter la mendicité nocturne. Une formulation type est celle qui précise que «*[l]a mendicité est autorisée de 8 à 18h*». Mais il y a des variantes qui prennent le contre-pied de l'autorisation, avec par exemple une interdiction «*du coucher au lever du soleil*». Certains jours sont parfois visés: le dimanche et samedi après-midi. Ou d'autres circonstances étonnantes: «*par temps de fortes pluies*» en raison du manque de visibilité durant ces périodes.

16. L'interdiction de lieux gagne à être clairement liée au maintien de la sécurité publique, comme c'est parfois le cas, par exemple aux «*carrefours routiers*» ainsi que leurs abords. Plus rares – et plus récentes – sont les interdictions

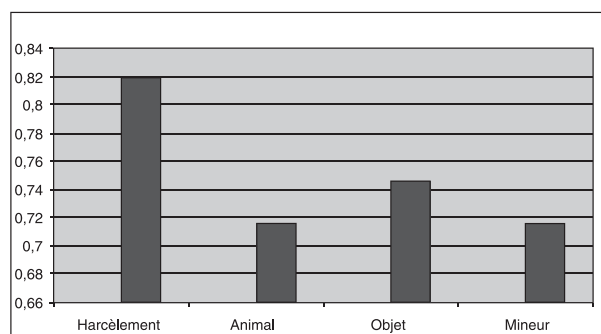
portant sur des périmètres autorisés ou interdits à certaines heures ou certains jours (4 communes sur 73, soit 5,5 %). Tel est le cas à Liège par zones, à Charleroi par anciennes communes, à Andenne aux abords immédiats des établissements scolaires de 7h30 à 18h30... et depuis peu à Namur dans une série de rues dûment listées.

Certaines communes combinent le lieu avec la forme et le temps en visant à éviter les rassemblements de mendiants et donc à disperser la mendicité: il est parfois interdit de mendier à plus de 2 au même endroit ou plus de 4 dans la même artère ou sur la même place au même moment. La restriction est quantitative, le cas échéant.

Il est fréquemment interdit d'entraver l'accès aux édifices publics, les commerces, les habitations privées...

17. Les interdictions de formes les plus fréquentes visent la manière de mendier lorsque celle-ci est agressive ou s'accompagne d'un animal, d'un mineur²⁷ ou d'un objet déterminé.

	Nombre sur 67	Pourcentage
Harcèlement	55	82%
Animal agressif	48	71,6%
Objet	50	74,6%
Mineur ou accompagné	48	71,6%



Les formulations classiques en la matière sont les suivantes: «*il est interdit de harceler les passants ou les automobilistes et de sonner ou de frapper aux portes pour importuner les habitants*»; «*le mendiant ne peut être accompagné d'un animal agressif ou susceptible de le devenir*»; le mendiant «*ne peut exhiber aucun objet de nature à intimider les personnes qu'il sollicite*» ou «*de manière à laisser au public le choix d'accorder ou non une aumône, le mendiant ne peut [...] tendre une sébile ou un accessoire analogue*»; «*la mendicité est interdite aux mineurs de moins de 18 ans.*» ou «*il est interdit aux majeurs qui pratiquent la mendicité d'être accompagnés de mineurs d'âge.*»

La question se pose de savoir ce que vise le harcèlement pris isolément. Le seul fait pour un mendiant de saluer les passants peut-il être considéré comme du

27. Voyez sur ce point *supra*, n° 6.



«harcèlement»? Quid lorsqu'il est interdit de «solliciter» les passants? Plus le comportement est précisément décrit, moins il sera sujet à interprétation en pratique.

Particularité à Courcelles où l'interdiction est spécifiée de mendier «*accompagné d'une personne handicapée*» ou d'un infirme. Il est étonnant que la formule ne soit pas récurrente, l'infirmité étant souvent exploitée dans les réseaux.

La mendicité déguisée ou les collectes feintes sont également parfois visées pour éviter les ruses, dans certains cas en recourant à une autorisation préalable, spécialement pour les collectes lesquelles viseront potentiellement tant les jongleurs de rue et autres ménestrels que les étudiants en quête pour la Saint-V ou la Saint-Nicolas. En pareil cas, la différence entre collecter et mendier est, on en conviendra, infime. Par ailleurs, la charge administrative représentée par la gestion et la délivrance de ces autorisations peut être considérable.

La mendicité déguisée consiste par exemple à dissimuler la demande de l'aumône sous le prétexte d'offrir un service, tel que le nettoyage du pare-brise des voitures ou la vente de denrées ou produits quelconques.

III. Quelles sanctions répriment les comportements visés, le cas échéant?

18. La sanction administrative communale, et plus particulièrement l'amende administrative, tend à s'imposer comme sanction du comportement incriminé lié à la mendicité. L'on peut s'en étonner eu égard à la solvabilité par définition peu évidente du mendiant, sauf exception dont il est difficile de déterminer si elle relève de la légende ou de la réalité. La procédure de sanction administrative est par ailleurs écrite et prévoit l'envoi de recommandé, ce qui requiert un domicile fixe. L'efficacité de l'amende administrative est donc loin d'être garantie, ce que des statistiques pourraient confirmer le cas échéant.

Plus rares sont les classiques peine de police et arrestation administrative. Et plus rare encore la confiscation du produit de la mendicité, dont on peut douter de la légalité s'agissant d'une mesure administrative à caractère répressif évident, en l'absence d'une loi autorisant expressément les communes à la prévoir.

19. Une légère tendance montre l'enclin à prévoir une peine de police en présence d'un règlement spécifique en la matière et inversement lorsque les règles figurent

dans le Règlement général de police. En outre, les peines de police sont plus nombreuses en présence d'une interdiction absolue (34,92 % contre 11 %).

	Peines de police	Pas de sanction	SAC (amende)
Interdiction limitée 73 communes	8 11%	6 8,2%	59 80,8%
Interdiction absolue 63 communes	22 34,92%	2 3,17%	38 60,31%

Il est au demeurant étonnant de constater que le renvoi des personnes interpellées vers le CPAS de la commune ou du dernier lieu de résidence est relativement rare.

IV. Conclusion

20. Si réglementer la mendicité suffisait à l'enrayer voire à l'éradiquer, cela se saurait et la solution n'aurait guère pris de temps à être généralisée. La mendicité est immémoriale et l'édit de Charles Quint du 6 octobre 1531 punissait déjà de prison au pain et à l'eau les parents qui laissaient mendier leurs enfants, grands ou petits²⁸. Ce n'est pas pour rien que l'aumône et les bonnes œuvres sont souvent considérées comme une obligation religieuse ou morale... La mendicité est avant tout une question d'insertion sociale et l'intervention de professionnels en la matière est, elle aussi, rarement miraculeuse. En attendant, la mendicité dérange car elle fait mauvaise figure, spécialement dans les artères commerçantes et les lieux touristiques. Cette réalité aussi mérite d'être prise en compte par les autorités chargées de garantir l'ordre public et plus largement l'absence de dérangement public²⁹ ou d'incivilités, selon les circonstances.

21. La mendicité mérite-t-elle pour autant d'être régu- lée *a priori* dans nos communes?

Nous pensons que non.

L'arsenal législatif et réglementaire permet déjà de réprimer les comportements déviants de certains mendiants³⁰ et l'exploitation de la mendicité, jugés inacceptables.

Quant à la sanction administrative, lorsqu'elle est prévue, elle n'apporte pas que des avantages. Elle condamne l'autorité à choisir entre la sanction admi-

28. J. FIERENS, «La répression de la mendicité en 2004», *J.T.*, 2004, p. 543.

Aujourd'hui, seule la «*détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, d'un aliéné, d'un alcoolique ou d'un vagabond*» est visée par l'article 5, § 1^{er}, e, de la Convention européenne des droits de l'homme, à l'exclusion de celle d'un mendiant dont la privation de liberté n'est pas autorisée au seul titre de l'exercice de cette activité.

29. A. VASSART, *La nouvelle législation des sanctions administratives communales*, Bruxelles, Politeia, 2014, p. 24. L'auteur fait état de la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle le seuil d'intervention est plus bas que ce que ne requiert l'ordre public, offrant aux communes une possibilité d'intervention réglementaire pour des situations moins graves que des troubles à l'ordre public.

30. Comportements susceptibles d'être adoptés par d'autres citoyens dans l'espace public.



nistrative – à caractère pénal par définition – et la sanction pénale. Dans le premier cas, elle empêche d'envisager la saisie et la confiscation du produit de la mendicité³¹ qui, en pratique, sont pourtant très efficaces pour lutter contre la mendicité organisée en particulier et peuvent être utilisées dans le cadre d'une procédure pénale, même si au terme de celle-ci la petite peine qui en résultera peut-être ne sera évidemment pas exécutée.

L'arsenal existe déjà, mais la répression effective est rarement au rendez-vous parce que les moyens font défaut et les priorités sont ailleurs. L'exploitation de la mendicité n'est pas facile à établir, hormis le cas de flagrant délit. La lutte contre celle-ci serait pourtant de nature à diminuer considérablement la mendicité dans les villes, voire peut-être à ramener celle-ci à un niveau acceptable.

L'intérêt d'une réglementation spécifique peut résider dans l'organisation de celle-ci, par exemple pour la disperser comme à Liège ou à Charleroi³² ou remédier à une concentration ou prolifération inhabituelles. Le plus souvent cet intérêt résidera ailleurs, dans la publicité et donc la visibilité d'une action politique décidée pour répondre aux plaintes récurrentes de citoyens qui ne sont pas toujours des commerçants. Une publicité qui, en pratique, et c'est un comble sur le plan juridique, ne touchera que rarement le mendiant lui-même, pourtant directement visé par une mesure dont on peut, le cas échéant, contester l'adéquation, à moins de prévoir une information adaptée en ce qui les concerne. La visibilité espérée, quant à elle, est plutôt de type politique. Le décideur veut montrer qu'il gère la situation. Il peut vouloir éviter l'appel d'air, aussi, si toutes les autres communes ou grandes villes ont procédé de la sorte alentour. Dans tous les cas, il souhaite marquer les esprits.

Il n'empêche, au règlement communal dépourvu de réelle plus-value nous préférons la solution d'un plan communal d'action structurée et concertée qui, moyennant la publicité adéquate, ferait également parler de lui. Plus que de nouvelles règles, il semble en effet que l'on ait besoin de davantage de cohérence et de synergie entre les différents acteurs de terrain (potentiellement) concernés par le phénomène, ce qui n'est possible qu'en les mettant tous autour de la table

et en convenant d'un plan d'action impliquant les services communaux (en ce compris le service environnement et propreté, le service urbanisme...), le CPAS, les services sociaux et médicaux, la police, le parquet et le secteur associatif. Chaque acteur doit savoir dans quel sens orienter l'action publique, administrative ou privée selon un plan préétabli déterminant les différentes hypothèses rencontrées sur le terrain car la mendicité est résolument diverse et plurielle³³ et nécessite des mesures qui doivent l'être tout autant. Seule une approche globale peut donner des résultats³⁴ si l'on ambitionne une solution durable. A cette fin, une étude précise et préalable de la situation concrète rencontrée sur le terrain paraît indispensable (nombre de mendiants, problèmes causés, récurrence, endroits concernés, interventions nécessitées...) et la tenue de statistiques doit permettre d'évaluer celle-ci au fur et à mesure, pour adapter le dispositif si nécessaire. En outre, la désignation d'un responsable est essentielle pour garantir une coordination effective.

Certes, le règlement communal peut être aussi l'occasion de structurer l'action publique. Il ne se justifie toutefois qu'en présence d'une réelle plus-value juridique. Il n'est en effet pas plus visible qu'un plan d'action, même s'il suggère peut-être une intervention plus musclée dans l'imaginaire citoyen.

Si l'autorité décide de réglementer, elle veillera à calibrer les mesures selon la situation de terrain réellement rencontrée et la finalité poursuivie, selon le rapport classique d'adéquation et de proportionnalité.

A cet égard, on relèvera l'ineptie de certains dispositifs, manifestement inefficaces, tels l'amende administrative contre le mendiant... évidemment forcé de mendier pour s'acquitter de celle-ci, la limitation du nombre de mendiants par rue... comme s'ils allaient s'arranger entre eux pour ne pas être en surnombre et s'il fallait organiser un tirage au sort à défaut de respect de la norme, la cessation, le déplacement ou la reconduite du mendiant à la frontière communale... comme s'il n'allait pas revenir aussitôt au centre-ville, l'organisation d'abris interdits aux chiens pour les plus nécessiteux... souvent accompagnés du meilleur ami de l'homme et préférant dès lors passer la nuit dehors plutôt que d'abandonner leur compagnon de route...

31. Pour rappel, l'article 42, 3^o, du Code pénal prévoit la confiscation des «*avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, aux biens et valeurs qui leur ont été substitués et aux revenus de ces avantages investis*». Elle ne doit pas être prévue dans une règle spécifique, la commission de toute infraction étant susceptible de la justifier. Elle est requise par écrit par le procureur du Roi et laissée à la discrétion du juge.

Les articles 42, 2^o, et 43 du Code pénal autorisent la confiscation des «*choses qui ont été produites par l'infraction*», mais celle-ci ne sera prononcée pour contravention que dans les cas déterminés par la loi (le règlement communal pénalisant doit donc la prévoir) et toujours pour crime ou délit auquel cas elle est obligatoire.

32. Il serait intéressant de pouvoir évaluer concrètement les résultats d'une telle politique à l'aide de données statistiques fiables.

33. Tous les mendiants ne sont pas exubérants (par opposition à discrets), ivres ou sous l'influence de substances illicites (par opposition à sobres), malades mentaux ou infirmes (par opposition à sains d'esprit et en relative bonne santé), insalubres – déchets, maladies, campements mobiles... – (par opposition à salubres), injurieux, agressifs voire violents (par opposition à courtois et respectueux), entravants pour les commerces ou habitations, carrefours, trottoirs... (par opposition à ne dérangeant pas la circulation), adultes (par opposition à mineurs ou mineurs accompagnant exploités ou non gardés, ce qui est très différent), en bande organisée ou accompagnés d'animaux (par opposition à solitaires ou isolés)...

34. Voyez à cet égard la Question n° 0477 de Mme Sonja BECQ du 20 mai 2013 (N), *Q.R.*, Ch., sess. 2012-2013, 10 juin 2013, *Bull.* n° 116 à propos de la gestion intégrale des multiples facettes de la mendicité, mais au niveau fédéral.

