

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Le droit public protège-t-il le mendiant ?

NIHOUL, Marc

Published in:

L'étranger, la veuve et l'orphelin...Le droit protège-t-il les plus faibles ? Liber amicorum Jacques Fierens

Publication date:

2020

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

NIHOUL, M 2020, Le droit public protège-t-il le mendiant ? Dans G Mathieu, N Colette-Basecqz, S Wattier & M Nihoul (eds), *L'étranger, la veuve et l'orphelin...Le droit protège-t-il les plus faibles ? Liber amicorum Jacques Fierens*. Collection de la Faculté de droit de l'UNamur, Larcier , Bruxelles, p. 367-375.

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.

Le droit public protège-t-il le mendiant ?

Marc NIHOUL

Professeur à la Faculté de droit de l'UNamur

Membre du centre Vulnérabilités & Sociétés

Avocat au barreau du Brabant wallon

Le droit public administratif et constitutionnel, plus encore que les autres disciplines, incarne la force et l'autorité. L'acte juridique public et unilatéral en est le fer de lance, flanqué des nombreuses prérogatives dites « exorbitantes du droit commun » que la loi au sens large prévoit aux différents niveaux de pouvoir. Cette force est variable selon les États et les époques et l'importance plus ou moins grande de ces prérogatives – de même que celle des garanties formelles et procédurales qui les encadrent – est l'un des indicateurs choisis du caractère plus ou moins démocratique de l'État considéré.

Ces prérogatives n'ont de sens et de justification qu'à travers la poursuite de l'intérêt général, lequel ne peut être confondu avec la somme des intérêts individuels souvent contradictoires. Un arbitrage est donc inévitable et le droit public organise la manière dont ceux qui exercent le pouvoir sont choisis ou investis de celui-ci de même qu'une série de moyens de contrôle destinés à vérifier la poursuite effective de l'intérêt général et le respect des règles, principes, droits et libertés.

La question posée, dans ce contexte, est quelque peu manichéenne : le droit public protège-t-il le mendiant ?

Le sujet s'impose à plusieurs égards pour rendre hommage à un académique engagé. Il touche à la pauvreté qui est au cœur des réflexions de Jacques depuis toujours. En témoigne le titre de sa thèse de doctorat – *Droit et pauvreté* – défendue en 1992¹, comme celui de nombreuses autres publications ou encore le nom des centres de recherche de l'Université de Namur auxquels il a successivement participé : Droit et sécurité d'existence, DF&LS (Droits fondamentaux et lien social) et plus récemment

¹ J. FIERENS, *Droit et pauvreté. Droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale*, Bruxelles, Bruylant, 1992, 456 p.

V&S (Vulnérabilités et Sociétés)². Sa passion pour les droits de l'enfant³, aussi et notamment, ne l'en a jamais totalement éloigné, d'autant que son engagement au barreau l'a conduit à défendre la Ligue des droits de l'homme (aujourd'hui Ligue des droits humains) ou ATD Quart Monde à plusieurs reprises, et derrière celles-ci notamment l'une ou l'autre personne s'étant adonnée à la mendicité dans l'espace public en dépit d'une interdiction communale. Le droit de mendier fait partie de ses combats⁴ jusque dans les milieux associatifs.

A priori, le mendiant est, selon toute vraisemblance, voire par définition, la personne faible ou vulnérable qu'il convient de protéger. Mais protéger contre qui ? Et dans quelles circonstances ?

Dans le cas qui nous occupe, contre l'autorité communale lorsque celle-ci interdit de mendier dans l'espace public au nom de l'ordre et de la tranquillité publics. Contre les riches ou les personnes plus nanties, plus indirectement, que la mendicité dérange pour des motifs parfois très différents selon qu'ils sont usagers de la voie publique, commerçants, etc.

En réalité, l'autorité communale (au même titre que d'autres autorités telles que la police, le parquet, le CPAS...) est aussi là pour protéger la personne qui mendie dans les limites de ce qui est autorisé, que ce soit d'agressions ou d'autres comportements répréhensibles ou encore de l'exploitation d'autrui voire de la traite des êtres humains. Elle peut également l'accompagner pour favoriser une forme de « réinsertion », comme peut le faire aussi le citoyen lambda, personne physique ou morale, par la mobilisation d'une partie des ressources publiques et l'élaboration de plans de lutte contre la pauvreté. Le droit public, et plus précisément le droit administratif, consacre, à cet égard, une série de droits qu'il met en œuvre pour tenter d'accompagner la personne démunie et lui assurer les moyens de subsistance nécessaires, non point pour l'empêcher de mendier, mais afin de rendre une telle activité moins indispensable. Et pourtant la mendicité reste un sujet d'actualité répandu. Il suffit de se promener dans Namur pour se rendre compte qu'elle ne diminue pas, spécialement l'été lorsque le temps est au beau fixe.

² <https://www.unamur.be/droit/vs>.

³ Qui a donné son nom à l'une des unités du centre V&S.

⁴ Voy. au demeurant J. FIERENS et M. LAMBERT, « Cachez ce pauvre que je ne saurais voir : De l'inutilité de la répression de la mendicité. Aspects historiques et juridiques », *J.D.J.*, 2017, vol. 362, pp. 28-32 et *Pauvreté*, trimestriel du Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, 2014, n° 5, p. 23 ; J. FIERENS, « Aider ou punir ? Lutter contre la pénalisation de la mendicité », *La revue de l'atelier*, 2014, n° 2, pp. 25-27 ; *id.*, « Vers une pénalisation de la mendicité des mères avec enfant(s) ? », *J.D.J.*, 2014, vol. 326, pp. 22-26 ; *id.*, « Les chasse-coquins : mendicité et répression », *J.D.J.*, 2010, vol. 291, pp. 27-30 ; *id.*, « La répression de la mendicité en 2004 », obs. sous Pol. Bruxelles, 27 janvier 2004, *J.T.*, 2004, pp. 543-544.

Certaines villes ou communes, dans ce contexte, décident de réguler la mendicité lorsqu'elle dérange une frange considérable de la population, laquelle ne manque pas de s'en plaindre aux édiles communaux. S'il n'y avait pas de plaintes récurrentes, probablement n'y aurait-il pas d'action communale en la matière ? Il se fait qu'en pratique la régulation tend le plus souvent vers une forme d'interdiction, qu'elle soit générale ou limitée selon certaines modalités parfois très créatives⁵, telle que la tournante par quartiers, comme à Liège ou Charleroi.

L'analyse de deux arrêts du Conseil d'État, en particulier, permet de vérifier, dans la rhétorique juridique et les circonstances relatées dans les affaires concernées, la conception et les limites de la protection du mendiant par le droit, en particulier celui de mener une vie conforme à la dignité humaine⁶.

Le premier arrêt est laconique. Il faut préciser qu'en l'espèce, la Ville de Bruxelles avait utilisé un bazooka pour tuer une mouche. Par arrêté du 26 juin 1995, le conseil communal de la Ville de Bruxelles avait porté interdiction de l'exercice de la mendicité sur l'ensemble du territoire communal et de façon permanente, purement et simplement. La Ligue des droits de l'Homme en a profité pour faire un exemple, en recourant aux services – pour la petite histoire – de M^e Jacques Fierens, avec le succès attendu. L'arrêt *asbl Ligue des droits de l'Homme* n° 68.735 du 8 octobre 1997 annule l'arrêté du 26 juin 1995 pour erreur manifeste d'appréciation dans l'application de l'article 135 de la nouvelle loi communale au motif 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 [...] 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

⁵ Voy. à ce sujet M. NIHOUL et F.-X. BARCENA, « Le règlement communal de la mendicité incivile », *Rev. dr. comm.*, 2015, pp. 2-9.

⁶ L'article 11, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoit que « [l]es États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie ». Quant à l'article 23, alinéa 1^{er}, de la Constitution, il consacre que « [c]hacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine » (et plus généralement les droits économiques, sociaux et culturels que sont le droit au travail, à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique, à un logement décent, à la protection d'un environnement sain, à l'épanouissement culturel et social et aux prestations familiales) dans les conditions déterminées par la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 de la Constitution.

dans l'espace et dans le temps » (mendicité organisée, quartiers commerçants, moments déterminés : le matin ou lorsque la circulation piétonne est importante).

L'interdiction – et donc le droit de la Ville de Bruxelles – visait le fait de se livrer à la mendicité sur la voie publique ou dans les endroits accessibles au public, accompagné ou non d'enfants, ou par des enfants seuls, de susciter la charité des personnes présentes en exhibant des infirmités, blessures, mutilations... ou encore de sonner ou frapper aux portes dans le but d'obtenir une aumône, peines de police à la clé.

Plusieurs arguments étaient par ailleurs invoqués (sans aucun chiffre) pour justifier le dispositif au nom de « la sûreté et [...] la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publics » : l'augmentation constante du nombre de mendiants « dans les rues de Bruxelles », la mendicité souvent organisée dans les quartiers commerçants, l'agressivité de certains mendiants suscitant un sentiment d'insécurité, et l'entrave à la circulation des piétons ; soit « des circonstances marginales pour justifier une interdiction générale et absolue » selon la Ligue, alors que « la plupart des personnes qui se livrent à la mendicité le font par nécessité, que les mendiants ne peuvent pas tous être rendus responsables de pratiques ou de faits marginaux, limités dans l'espace et dans le temps, et que "répressifs et brutaux, les moyens employés par la partie adverse" [...] procède d'un amalgame injustifié et d'un raisonnement réducteur [...] ».

La Ville n'avait pas manqué d'invoquer un motif social devant le Conseil d'État : la mesure devait « encourager les personnes concernées à se diriger vers les solutions structurelles mises à leur disposition, solutions qu'elle a, elle-même, mises en œuvre en vue d'assurer la réinsertion sociale de ces personnes ». Il n'en a visiblement pas été tenu compte et il ne pouvait d'ailleurs en aller différemment si le motif n'était pas visé par le règlement ou le dossier administratif soumis à l'époque au conseil de la Ville.

On le lit dans l'arrêt, sans pouvoir vérifier en pratique l'authenticité des motifs invoqués : la protection mise en œuvre visait à protéger d'abord la population, dès lors considérée comme la partie faible exposée à l'agressivité (et donc la force) ou la gêne forcée de certains mendiants, mais aussi, dans une certaine mesure, la personne qui mendie en situation de vulnérabilité sociale tantôt contre l'exploitation par autrui tantôt contre la « non insertion ». Il est cependant permis de douter de l'efficacité de l'interdiction à ce dernier double égard. Encore à l'heure actuelle, un nombre considérable de personnes démunies ignorent complètement leurs droits et les dispositifs d'aide prévus en la matière.

La situation était différente dans la deuxième affaire à propos du règlement de la Ville de Namur qui a fait l'objet d'une suspension partielle par arrêt *Pietquin et crts* n° 229.729 du 6 janvier 2015. Toujours moyennant peines de police, l'interdiction n'était pas générale et elle était temporaire (12 mois) pour endiguer l'augmentation sensible du phénomène constatée durant l'été. La mendicité régulée y était définie comme « le fait de demander aide et assistance au public sous forme d'aumônes ou le fait de dissimuler la demande d'aumône sous le prétexte d'offrir un service, tel que la vente d'objets, de journaux ou de périodiques ». N'étaient pas visées les prestations artistiques sur le domaine public tels les services chantants (et donc les artistes...), lesquelles faisaient l'objet d'un règlement spécifique.

La mendicité était temporairement interdite dans des rues déterminées du centre-ville (principalement la corbeille et plus généralement là où les troubles sont plus régulièrement constatés et les plus probables de se produire) et durant certaines manifestations spécifiques déterminées (Fêtes de Wallonie, marché de Noël, fêtes et kermesses locales) aux endroits du domaine public concernés. Elle était interdite sur l'ensemble du domaine public et de façon permanente lorsqu'elle prenait certaines formes particulièrement dérangeantes dans certaines circonstances : accompagné d'un mineur de moins de 16 ans ou d'un animal potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir, avec une agressivité physique ou verbale, 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 routiers⁷.

Par ailleurs, le dispositif prévoyait expressément que « les contrevenants [...] sont orientés vers le Service de Cohésion sociale et ses partenaires au sein du relais social urbain namurois qui fournissent à ceux-ci, sur base volontaire, une information quant à l'aide sociale en vigueur, ainsi qu'une assistance, notamment quant aux démarches administratives que nécessite leur situation » dans le cadre d'un plan parallèle d'action transversal d'accompagnement social avec l'ensemble des services et acteurs concernés, internes et externes à la Ville, sur le territoire communal.

L'arrêt est particulièrement bien motivé et significatif à plusieurs égards. Ainsi, par exemple, le Conseil d'État consacre l'intérêt de toute personne susceptible d'entrer dans le champ d'application d'un règlement communal à contester celui-ci (même s'il est domicilié dans une autre commune) et le droit de mendier même lorsque l'on peut bénéficier du

⁷ Entre-temps, le règlement a été modifié. Cette modification n'a pas fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

droit à l'intégration sociale sans devoir se justifier⁸. Il prend en compte « une certaine gravité » d'un tel règlement dans le chef de ses destinataires « puisqu'il les affecte dans la recherche de moyens d'existence qu'ils ne peuvent manifestement pas se procurer aisément par d'autres voies » (en ce qui concerne l'urgence pour leur assurer « une protection juridictionnelle effective » – la ligue et l'asbl Luttés, Solidarités, Travail invoquait les droits, libertés et intérêts de la population la plus pauvre de Namur). En revanche, l'arrêt ne fait pas droit à l'un des moyens fondés sur la vie privée et la liberté d'expression en ce que la mendicité « a une signification sociale importante, consistant à reconnaître sa dépendance à l'égard des autres, fondée sur la solidarité humaine et le respect réciproque, et que toutes les grandes traditions spirituelles ont valorisé et la mendicité et l'aumône », la vie privée n'étant pas affectée et la liberté d'opinion non plus absolue.

Le préambule du règlement est également significatif par rapport au thème du présent hommage. Après avoir rappelé les considérations liées à l'ordre, la tranquillité et la sûreté publics et fait état de plaintes, réclamations⁹ et constats par les gardiens de la paix et la zone de police, la Ville y met en avant les intérêts et personnes qu'il convient, selon elle, de protéger de la mendicité dans certaines circonstances :

- les piétons et automobilistes lorsque « la pratique de la mendicité est susceptible de compromettre la commodité du passage, voire de mettre en danger la circulation [...] en certains endroits particulièrement fréquentés de l'entité » ;
- les personnes participant à des événements particuliers entraînant de grands rassemblements au bon déroulement duquel la pratique de la mendicité est susceptible de nuire ;
- les personnes relevant de catégories « faibles » (enfants-personnes âgées) car « en certains endroits, la mendicité est [...] susceptible de générer un sentiment d'insécurité » à tout le moins subjective ;
- les personnes exerçant ou participant au « déroulement d'activités, notamment scolaires et commerciales, susceptibles de dégénérer en dispute et autres troubles » ;

⁸ « [L]e constat qu'il pourrait bénéficier du droit à l'intégration sociale ne suffit pas à écarter l'hypothèse qu'il doive ou veuille se livrer à la mendicité pour des raisons qu'il n'a pas à détailler », indique le Conseil d'État.

⁹ Le préambule vise des citoyens, travailleurs, commerçants, étudiants, chaland, touristes, usagers de la ville... aux abords des grands magasins, commerces, gares, places publiques, etc. dans les artères commerçantes et touristiques du centre de Namur et de Jambes...

- les victimes de la mendicité organisée, spécialement lorsqu'elle utilise des enfants ou de jeunes animaux.

L'arrêt du 6 janvier 2015 tente de concilier le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine – laquelle « implique de pouvoir disposer de moyens d'existence, ce à quoi la mendicité peut concourir à défaut de meilleure solution concrète et effective » – et les pouvoirs de police de l'autorité communale permettant de restreindre ce droit (comme toute autre activité) lequel, à l'instar de tous les autres, n'est pas absolu et cela en dépit du fait que la mendicité n'est en soi ni interdite ni réprimée.

Le Conseil d'État rappelle que de telles restrictions ne peuvent « se fonder exclusivement sur un sentiment d'insécurité exprimé par une partie de la population, si des éléments objectifs ne viennent pas étayer l'existence de risques pour l'ordre public matériel en ses différents aspects » ou de situations de désordre car « 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 », ce que vise une interdiction temporaire de la mendicité dans les quartiers où les problèmes ont été constatés (même si le périmètre visé est large, pourvu que la mendicité reste possible dans d'autres quartiers de la ville), durant certaines festivités (par définition limitées dans l'espace et dans le temps), mais aussi celle de certaines modalités de la mendicité intrinsèquement de nature à troubler la sécurité publique ou la commodité du passage.

Le règlement n'est donc pas désavoué dans son principe mais il emporte une censure sur trois points significatifs.

D'abord la durée d'une restriction, en l'espèce d'une interdiction, compte tenu du vaste périmètre visé, de l'application du règlement durant six mois au moment de statuer avec résultat et en l'absence de motivation spécifique à propos de la nécessité d'une telle mesure : « 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 134^{quater} N.L.C. lorsqu'il s'agit d'ordonner la fermeture d'établissements accessibles au public ».

Ensuite deux des modalités visées : celle consistant à mendier avec un mineur de moins de 16 ans « ne présentant pas de rapport avec les nécessités de l'ordre public matériel, rien n'indiquant *prima facie* en quoi [ce] seul fait [...] pourrait y porter atteinte » et celle portant sur le fait de mendier en étant avec un animal « potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir », une telle disposition manquant de précision car elle « 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 ».

À noter qu'aujourd'hui le règlement concerné a été intégré au règlement général de police de la Ville de Namur dans une section 14*bis* intitulée « De la mendicité » et composée de l'article 40*bis*¹⁰. Il a été modifié en 2017 pour étendre l'interdiction au fait de mendier en réseau organisé au sens des articles 433*ter* à 433*septies* du Code pénal et à certains endroits où le citoyen mérite plus de tranquillité ou de discrétion sans aller jusqu'à dire qu'il y est plus « vulnérable » : sur les terrasses des établissements Horeca, sur une distance de 20 mètres de part et d'autre des accès aux établissements d'enseignement, sur une distance de 10 mètres de part et d'autre des distributeurs automatiques situés sur la voie publique, sur une distance de 10 mètres de part et d'autre des accès aux établissements bancaires. Les élèves et étudiants sont ici particulièrement protégés. L'interdiction de la mendicité avec mineur a été supprimée et celle avec animal dangereux ou potentiellement dangereux limitée aux chiens au sens de l'article 30 du même règlement.

À la lumière de ces deux arrêtés, il est permis de considérer que le droit de la police administrative communale ne protège pas le faible plutôt que le fort ni le fort plutôt que le faible si l'on part du principe que la personne en activité de mendicité est par définition « l'usager faible de l'espace public ». L'ordre public matériel classique s'applique à tous les usagers parmi lesquels figure la personne en activité de mendicité, laquelle doit se soumettre aux restrictions prévues de manière générale pour tous les usagers et parfois de manière spécifique (en sus) selon certaines circonstances ou modalités pour cet usager particulier du fait de son activité. Seuls les troubles effectifs à l'ordre public ou les risques de troubles peuvent légitimer la restriction du droit de mendier de manière proportionnée et adéquate dans un but d'intérêt général, en l'occurrence celui 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 » conformément à l'article 135, paragraphe 2, de la nouvelle loi communale.

Le droit de la police administrative communale bien conçu et bien appliqué ne préjuge pas des situations. Il ne choisit pas son camp par avance. Il agit de manière subtile selon des principes et garanties qui permettent aux différents acteurs de tenter de concilier les intérêts en présence et de protéger la personne en situation de faiblesse le mieux possible

¹⁰ Entre l'enlèvement et l'entreposage des véhicules gênant la circulation et la propreté de la voie publique.

tout en ne lui reconnaissant pas un droit illimité ou absolu ni, *a fortiori*, un statut irréfragable de partie faible. Même si cela peut paraître paradoxal, il peut arriver, en pratique, que la personne en activité de mendicité se transforme en agresseur, par exemple lorsqu'il malmène autrui physiquement ou verbalement ou qu'en présence de parties plus faibles encore ou présentant à tout le moins une situation de faiblesse différente, par exemple par l'âge (enfants, personnes âgées) ou le handicap, le rapport de force imaginé au départ s'inverse. Il n'est pas rare, au demeurant, qu'il faille rétablir l'ordre entre les personnes pratiquant la mendicité, par exemple pour des questions de « territoire ».

Cependant, le droit de la police administrative communale ne s'écrit ni ne se conçoit tout seul. Ce sont des personnes physiques qui, en pratique, réglementent et agissent au quotidien, idéalement dans les limites des principes et garanties exposées ci-avant. La réalité finale du droit de la police administrative communale en matière de mendicité dépend d'eux et de leur engagement citoyen, lequel gagnera à être inclusif.

En octobre 2017, la Faculté de droit de l'UNamur a choisi de placer son 50^e anniversaire sous le signe de la mobilisation : « Au droit citoyen »¹¹. Il s'agissait de saluer l'engagement citoyen de nos anciens, par le droit, dans les différents métiers auxquels peut mener une formation juridique de qualité qui sensibilise les étudiants aux enjeux sociétaux et au rôle que chacun peut jouer pour contribuer à une société plus juste et plus tolérante, respectueuse des droits d'autrui. Il s'agissait aussi d'inviter chacun à s'interroger sur le sens de sa formation juridique et prendre, s'il échet, de nouveaux engagements. Dans le même esprit, il s'agit aujourd'hui de saluer l'engagement citoyen d'un professeur d'université de l'UNamur par sa recherche, son enseignement et le service rendu à la communauté tout entière, civile, politique et académique. Car la force de la collectivité c'est l'individu, et la force de l'individu c'est la collectivité. La maxime vaut pour l'université mais aussi pour les communes qui sont responsables des concitoyens qui la fréquentent, en ce compris ceux amenés à pratiquer la mendicité pour quelque raison que ce soit.

¹¹ <https://droit50.unamur.be/>.