

# ON CASSE LE THERMOMÈTRE

Sous prétexte de lutter contre les troubles à l'ordre public, de plus en plus de communes organisent une interdiction pure et simple de la mendicité. On en revient ainsi, en réalité, à la réprimer.

Jacques Fierens et Manuel Lambert (Ligue des Droits de l'Homme)

**E**n 1993, une loi a abrogé les dispositions du Code pénal relatives à la mendicité afin de faire prévaloir des mesures d'aide sociale. Mais cette évolution majeure dans le traitement juridique de la mendicité n'a pas signé la fin de la réponse répressive aux questions qu'elle pose. Malgré la dépenalisation, la tentation répressive à l'égard de la mendicité est, au contraire, toujours bel et bien présente, non seulement dans le discours des représentants politiques, mais également dans le corpus juridique. Cette « repénalisation » va essentiellement s'exprimer de trois manières : via une répression administrative communale, via la répression de la mendicité avec enfants et via la répression de la mendicité dans les transports en commun. Nous traiterons ici uniquement de la dimension municipale (1). Suite à l'abrogation de la loi du 27 novembre 1891, les autorités communales se sont plaintes de ne pas pouvoir agir contre ce phénomène. On a par exemple pu entendre le bourgmestre de Gand demander au pouvoir fédéral de repénaliser la mendicité (2). Mais certaines communes sont allées au-delà de la plainte et sont passées à l'acte. Elles ont tenté d'interdire purement et simplement la mendicité sur leur territoire sur la base de leurs prérogatives en matière de sauvegarde de la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques (3). Le plus emblématique de ces arrêtés communaux et, sauf erreur, le premier, a été celui adopté par la Ville de Bruxelles portant interdiction de la mendicité sur le territoire communal et prévoyant des peines de police en cas d'infraction (4). Cet arrêté a fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat par la Ligue des Droits de l'Homme (LDH). En effet, cette

LDH, estimant que cette interdiction générale et permanente sur tout le territoire est disproportionnée : s'il existe des problèmes liés à l'exercice de la mendicité, ils sont nécessairement localisés dans l'espace et limités dans le temps. Il va donc annuler l'arrêté attaqué (6). Toutefois, les communes ne désarmèrent pas : certes, elles ne peuvent plus interdire la mendicité, mais elles peuvent la réglementer, toujours sur la même base de la sauvegarde des salubrité, sécurité et tranquillité publiques. Ce faisant, certaines communes vont détourner l'interdiction en réglementant la mendicité d'une manière telle qu'elle est rendue impossible ou très difficile.

## L'exemple liégeois

Prenons l'exemple de l'arrêté communal de la Ville de Liège (7), qui organise une « rotation » de la tolérance des mendiants, dans le temps et l'espace. Si on lit l'arrêté dans son ensemble, ainsi que toutes les conditions qu'il met à l'exercice de la mendicité, on constate qu'il sera très difficile pour n'importe quel mendiant de ne pas être en infraction :

– L'article 2 prévoit que « la mendicité sur le territoire de la Ville de Liège fait l'objet d'une répartition par zone » (§ 1). Il définit ensuite à quels jours de la semaine et à quels endroits la mendicité est autorisée (le lundi : Centre et Longdoz ; le mardi : Avroy et Ouest, etc. (§ 3)). Cela signifie donc que la mendicité est interdite toute la semaine sur le territoire de la ville de Liège, à l'exception d'un ou deux quartiers bien définis.

– L'article 2, § 4 : « La mendicité n'est pas autorisée le dimanche ». Que peuvent donc faire les sans-abri ce jour-là pour récolter de quoi se nourrir ?

– L'art. 3 prévoit que « La mendicité est permise de 8 heures à 17 heures du lundi au vendredi et de 7 heures à midi le samedi ». Les mendiants sont donc contraints d'exercer leur activité pendant les heures de bureau, au moment où il n'y a pas beaucoup de monde dans les rues. Par ailleurs, ils sont

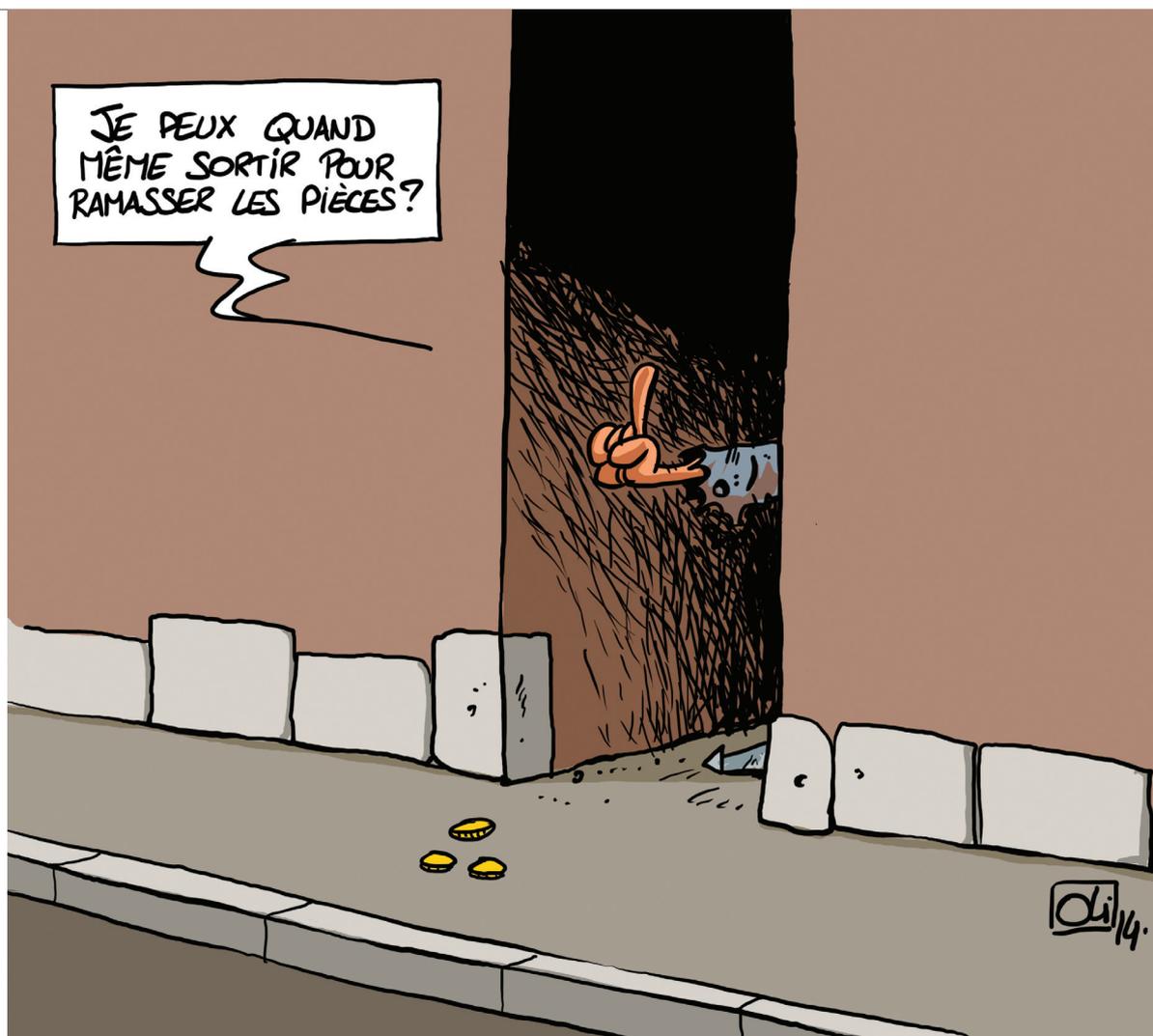
privés de mendicité le samedi après-midi, moment où les rues sont les plus fréquentées.

– L'article 4, § 1, stipule que « Pas plus de deux mendiants ne sont autorisés au même endroit au même moment » et l'art. 4, § 2, stipule que « Pas plus que quatre mendiants ne sont autorisés dans la même artère ou sur la même place au même moment ». On le constate, aux endroits et aux moments où la mendicité est autorisée, les mendiants devront encore se diviser le territoire restreint qui leur est alloué, pour éviter de rencontrer

**Certaines communes réglementent la mendicité d'une manière telle qu'elle est rendue impossible ou très difficile.**

dernière contestait, entre autres, l'assimilation faite entre l'action de mendier et un trouble à l'ordre public : la mendicité ne constitue pas en soi un dérangement public. Ce serait faire du mendiant un « vandale interactionnel » (5), délinquant de par son unique qualité de mendiant. Par ailleurs, ce type de mesure ne permet pas d'atteindre l'objectif poursuivi : la seule répression n'est pas adaptée au but poursuivi, il faut s'attaquer aux causes du phénomène.

Le Conseil d'Etat va donner droit aux arguments de la



l'un de leurs congénères.

– L'article 5 prévoit qu'« Il est interdit aux mendiants d'entraver l'accès aux édifices publics, commerces et habitations privées » (§ 1) et qu'« il est interdit de mendier dans les carrefours routiers » (§ 2). Là encore, le territoire autorisé se restreint...

– L'article 6 prévoit que « le mendiant ne peut ni solliciter les passants ni tendre une sébile ou un accessoire analogue ». Non seulement le mendiant doit être invisible, mais il doit en outre être muet sur la voie publique.

– L'article 7 stipule qu'« il est interdit de mendier accompagné d'un mineur de moins de 16 ans ». Cette disposition semble a priori être illégale, toute personne devant en principe pouvoir être accompagnée de ses enfants, même en mendiant (8).

– L'article 8 : « Le mendiant ne peut être accompagné d'un animal agressif ou susceptible de le devenir. » Si l'on peut comprendre la première partie de cette disposition (ne pas être accompagné d'un animal agressif), la deuxième partie laisse songeur : la plupart des animaux ne sont-ils pas « susceptibles de devenir » agressifs ? La potentialité existe bel et bien...

– L'article 9 : « La mendicité déguisée est soumise à l'obtention d'une autorisation préalable délivrée par l'autorité communale. » (9) Cette disposition laisse également songeur : combien de mendiants sauront-ils que leur offre de services est considérée comme de la mendicité déguisée ?

## Le vrai problème ? La précarisation de notre société et des mesures insuffisantes pour lutter contre la pauvreté.

– L'article 10 prévoit que les contrevenants « seront punis de peines de police » et que « tout contrevenant fera l'objet d'une arrestation administrative ».

A la lecture de ces dispositions, qui ne sont pas uniques en leur genre (un règlement similaire a été adopté à Charleroi (10)), on comprend qu'en réglementant l'exercice de la mendicité, l'autorité communale aboutit à une quasi-interdiction de fait, tant la multiplication des conditions permettant son exercice la rend impossible.

### « Créativité » communale

Outre qu'il est douteux que ce type de mesure soit efficace, on peut noter que la lutte contre les incivilités qui peuvent parfois entourer la mendicité (bagarres, racolage, etc.) aboutit en réalité à lutter contre la mendicité elle-même.

Dès lors, via une réglementation de la mendicité qui semble être proportionnée et donc respecter la jurisprudence du Conseil d'Etat (pas d'interdiction permanente et généralisée), la commune aboutit à un résultat analogue.

Comme le dit A. Franssen, professeur de sociologie à 

La Wallonie  
terre d'accueil ?  
En tout cas pas  
pour les plus  
pauvres...



⇒ L'Université Saint-Louis, « cette mesure illustre cette idée que plutôt que de régler les problèmes, on les fait tourner, ce qui donne l'illusion d'une maîtrise. On le fait avec les demandeurs d'emploi, les décrochés scolaires, les populations indésirables. Il ne faut pas que les gens soient immobiles, ils doivent être gérés, transférés, pris en charge, répartis ». (11) D'autres communes se sont lancées sur la même voie : Etterbeek (« la présence de mendiants est limitée à quatre sur la même artère » (12)), Gand (« Overtreding van dit reglement wordt gesanctioneerd met een administratieve geldboete van 120 euros » (13), Namur (qui interdit la mendicité sur l'ensemble du territoire du centre-ville (14) (notamment en raison de « tentatives d'attendrissement avec des animaux ou des jeunes enfants »), ce qui semble être en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'Etat (15), Bruges (16), etc.

La commune d'Andenne (tout comme celle de Charleroi, par ailleurs (17)) va même plus loin : elle a annoncé son intention de prévoir la saisie de la « recette » du mendiant qui contreviendrait à son règlement de police relatif à la mendicité (18), ce qui est illégal : un règlement

et transforment symboliquement le SDF, le mendiant, le « mancheur » en une nuisance sociale.

Plus globalement, la tendance lourde à vouloir éliminer la mendicité de certains lieux publics en la déplaçant ne résout en rien le vrai problème : celui de la précarisation de notre société et des mesures insuffisantes pour lutter contre la pauvreté.

Garantir le droit de chacun, en ce compris des mendiants, à la tranquillité et à la sécurité est un devoir pour les pouvoirs publics. Interdire la mendicité sans motif établi et particulier est un acte illégal car il porte

□ □ □

## NAMUR INTERPELLÉE

Luttes Solidarités Travail (LST) a adressé une lettre aux citoyens namurois et à leurs représentants, en avril dernier. Extraits.

« Depuis quelques années, des projets sont mis en oeuvre qui, tantôt organisent la gestion des espaces publics autorisés aux SDF, tantôt interdisent purement et simplement l'occupation de certains lieux par des mendiants. LST ne peut garder le silence sur de telles situations qui instaurent un cadre légal profondément discriminatoire envers des populations précaires. Ces existences déchirées, si souvent gênantes par leur visibilité dans l'espace public, montrent que c'est la misère qui gagne du terrain pour des parties croissantes de la population.

Après d'autres villes et communes dans les différentes régions du pays, voici que Namur sort aussi son projet de réglementation de l'espace des personnes qui pratiquent la mendicité. Un droit d'utilisation d'un espace public limité pour certaines catégories de population révèle une ségrégation que nous refusons de passer sous silence. Certains procédés envisagés transforment ces projets en véritable racket des plus pauvres lorsque les forces de l'ordre ont pour mission de confisquer la monnaie gagnée dans

## La précarité doit interpeller le public. Elle doit déranger le passant.

communal ne peut pas accorder une compétence de saisie aux services de police en matière de police administrative si la loi ne le fait pas (19). Les exemples se multiplient.

### Tendance lourde

On le constate, sous le couvert de lutter contre les troubles à l'ordre public, de plus en plus de communes organisent en réalité une interdiction pure et simple de la mendicité, ce qui permet un retour à une forme de répression de cette dernière : bien qu'il soit affirmé qu'il ne saurait être question de criminalisation de la mendicité, dans les faits c'est pourtant bien de cela qu'il s'agit. Ces initiatives font de la mendicité une incivilité

atteinte à la liberté des personnes concernées d'occuper l'espace public, comme tous les autres citoyens.

### Des mesures structurelles ?

Est-il utile de rappeler qu'une personne en situation de précarité est le messager bien involontaire et non consentant de la pauvreté et que, à ce titre, ce n'est pas sur lui qu'il faut tirer ?

Trop souvent, les pouvoirs publics semblent faire le choix d'affronter le problème de la grande pauvreté en gérant les symptômes plutôt qu'en envisageant des mesures visant à s'attaquer aux causes de cette maladie sociale. Si l'on peut comprendre que les autorités communales cherchent à protéger les citoyens des troubles à l'ordre public, ce qui est d'ailleurs leur mission légale, elles ne devraient pas, ce faisant, le faire au détriment des droits fondamentaux des plus faibles d'entre eux. La présence des mendiants dérange les citoyens ? Elle

un nouvel arsenal qui n'est plus celui de l'Etat social. On parle plus d'un Etat social sécuritaire, un mélange de politiques de prévention, de surveillance, de sanction qui va cibler des groupes. On a alors un traitement local, spécifique, de population avec un contrôle soft (steward), technique (caméra de surveillance), et la résurrection du terme "incivilité" qui avait disparu depuis près de trois siècles » (20).

Dans ce contexte, les mesures répressives ne constituent pas une réponse adéquate à la problématique de la mendicité. Si l'on souhaite permettre à ces personnes de sortir de la grande pauvreté, des mesures structurelles en matière de logement, d'accès à la santé, à l'énergie et à l'emploi devraient être prioritairement mises à l'agenda. En outre, aucune politique adéquate ne sera possible sans impliquer les personnes qui mendient comme des partenaires et des êtres humains à part entière (21). C'est la pauvreté qui constitue une « incivilité » et non la mendicité. □

## Le mendiant est symboliquement transformé en nuisance sociale.

défigure le cadre et l'ambiance agréable des avenues commerçantes ? Elle crée un sentiment d'insécurité ? Peut-être... et heureusement ! Car la précarité doit interpeller le public. Elle doit déranger le passant. Elle ne peut en aucun cas devenir un élément banalisé du décor. Il conviendrait de trouver le juste équilibre entre la tranquillité et l'ordre publics de la majorité des citoyens d'une part et la réponse sociale au désarroi des mendiants d'autre part.

Comme le dit A. Franssen : « Une nouvelle pauvreté s'impose dans le paysage médiatique. Et par rapport à elle se déploie

*un endroit interdit à la mendicité. Faute d'une connaissance véritable des plus pauvres et d'une reconnaissance des responsabilités de la société face à ce qui pousse des hommes et des femmes à la mendicité, on invente des traitements sociaux qui se révèlent la plupart du temps inadaptés, voire violents et méprisants. Telle une sorte d'amputation d'une partie importante du corps social, on tente d'évacuer loin des regards ceux et celles dont l'existence est le miroir des inégalités profondes qui poussent une part croissante de la population vers des existences de misère.*

*Face à tout cela, nous ne pouvons qu'exprimer nos inquiétudes sur le devenir*

*de nos sociétés. L'histoire nous apprend que le niveau d'humanité d'une société se vérifie aussi dans l'attention qui est accordée aux plus faibles. Il semble que malgré certaines apparences de bienveillance, le vent souffle dans le mauvais sens. Cela ne nous empêche pas de porter des espérances fortes et de vouloir construire un monde humain. Nous demandons donc que ces règlements particuliers qui constituent des discriminations à l'égard des plus pauvres soient abandonnés. »*

Version complète sur [http://www.mouvement-lst.org/documents/2014-04-25\\_mendicite\\_tract.pdf](http://www.mouvement-lst.org/documents/2014-04-25_mendicite_tract.pdf)

1. Pour les autres aspects, voir notre article complet dans le trimestriel du Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté (téléchargeable sur [http://www.fblp.be/IMG/pdf/pauve\\_rite\\_05-web.pdf](http://www.fblp.be/IMG/pdf/pauve_rite_05-web.pdf))
2. De Standaard, « Termonst: 'Federale overheid moet helpen tegen bedelarij' », 12 avril 2013.
3. Art. 135 de la Nouvelle loi communale.
4. Arrêté du 26 juin 1995 du Conseil communal de la Ville de Bruxelles portant sur l'interdiction de l'exercice de la mendicité sur le territoire communal.
5. Pour reprendre l'expression de Mathieu BERGER, « Troubles de l'ordre public et droit à la ville », lors de la journée d'étude « Home Street Home – Sans-abri et espaces publics : questions pratiques, éthiques, politiques », organisée à Bruxelles le 25 mars 2014.
6. C.E. n° 68.735, 8 octobre 1997, J. dr. jeun., 1997, 522 ; J.L.M.B., 19
7. Règlement de police relatif à la mendicité, Conseil communal de Liège, Séance du 25 juin 2001, n° 12.
8. Voir le point suivant.
9. Le règlement définit la mendicité déguisée comme « le fait de dissimuler la demande de l'aumône sous le prétexte d'offrir un service, tel que la vente de journaux ou de périodiques » et précise : « Un spectacle musical ou chantant n'est pas assimilé à une offre de service. »
10. Règlement communal relatif à la mendicité, Conseil communal de Charleroi, Séance du 9 septembre 2013.
11. Cité par O. BAILLY, « En un tour de manche », *Espace de libertés*, décembre 2013, n° 424, p. 47.
12. Règlement général de police – Etterbeek, art. 14.
13. *Politierèglement op de bedelarij*, Conseil communal de Gand, Séance du 28 juin 2011, art. 7.
14. Règlement général relatif à la mendicité sur le territoire de la ville de Namur, Conseil communal de Namur, Séance du 26 juin 2014, art. 2.
15. Ce qui va probablement pousser la Ligue des Droits de l'Homme et d'autres acteurs de défense des droits fondamentaux à introduire un recours en annulation de cet acte devant le Conseil d'Etat.
16. Voy. A. CARLIER, « La mendicité hors la loi », *Dr. Q.M.*, 1996, liv. 10, pp. 27-30.
17. *Op. cit.*, art. 11.
18. H. VAN PEEL, « Andenne: la police pourra confisquer l'argent des mendiants », *rtbf.be*, 23 janvier 2014.
19. Réponse de Mme J. MILQUET, Ministre de l'Intérieur, à la question parlementaire de Mr G. GILKINET sur « le règlement relatif à la mendicité pris par la Ville d'Andenne » (n° 22123), Chambre des Représentants de Belgique, Compte rendu intégral, Commission de l'Intérieur, des Affaires générales et de la Fonction publique, 12/02/2014, CRIV 53 - COM 925, pp. 13-16.
20. Cité par O. BAILLY, « En un tour de manche », *Espace de libertés*, décembre 2013, n° 424, p. 47.
21. Comme le soulignent entre autres J.P. TABIN, R. KNÜSEL et C. ANSERMET, *Lutter contre les pauvres. Les politiques face à la mendicité dans le canton de Vaud*, Editions d'En Bas, Lausanne, 2014.