

Mendier, un droit humain ?

■ Sibylle Gioe, avocate,
vice-présidente de la Ligue des droits humains

Manuel Lambert, conseiller juridique
à la Ligue des droits humains ■

Il y a trente ans, le 12 janvier 1993, la Belgique a dépénalisé la mendicité. Pourtant, peu après l'entrée en vigueur de cette loi, de nombreuses communes de Belgique ont adopté des règlements de police visant à restreindre la liberté de mendier en rue. Le 19 janvier 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé, dans son arrêt Lacatus c. Suisse, l'existence d'un droit de mendier et sanctionné la Suisse pour ses pratiques abusives à l'égard des personnes mendiantes. En mai 2023, dans un rapport fouillé, l'Institut fédéral des droits humains (IFDH) a dénombré pas moins de 253 communes disposant de règlements illégaux sur la mendicité en Belgique. Une situation peu conforme à la dignité humaine.

Le 12 janvier 1993, la Belgique adopte une loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, qui supprime l'incrimination de la mendicité dans le Code pénal. Mendier ne constitue plus une infraction. En effet, les autorités ont changé de perspectives : d'un comportement nuisible qui devait être réprimé par le droit pénal, l'acte de mendier devenait le révélateur d'une détresse sociale qu'il fallait gérer par d'autres voies. L'objectif était louable et a permis de limiter le recours à des sanctions pénales contre les personnes mendiantes, qui à une époque allaient jusqu'à la privation de liberté de celles-ci dans des « dépôts de mendicité ». Mais chassez le naturel, il revient au galop : la fièvre pénalisatrice s'est rapidement propagée sous d'autres formes.

Deux ans après le vote de la loi de dépénalisation, la ville de Bruxelles adoptait un règlement interdisant de mendier sur toute la voie publique, avec l'infliction de peines de polices à la clé. Saisi par la Ligue des droits humains, le Conseil d'État a écarté le règlement, au motif qu'une interdiction générale de la mendicité était manifestement disproportionnée « 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 ».

D'autres villes, comme Namur ou Liège, ont alors adopté des règlements qui n'interdisent pas explicitement de mendier de manière généralisée mais qui contiennent une multitude de restrictions rendant celle-ci peu praticable dans les faits : limitation à certaines heures, limitation à certaines zones géographiques, limitation du nombre de personnes, interdiction de mendier avec un animal « susceptible d'être dangereux », interdiction de mendier avec son enfant même si c'est le sien, interdiction de « solliciter les passants » ou de tendre un accessoire, interdiction de proposer un service en échange d'une pièce, etc. Des restrictions, à géométrie variable, selon les villes et communes à l'initiative de ces règlements.

« Le droit de mendier », selon la Cour européenne des droits de l'homme

Le 19 janvier 2021, la Cour européenne des droits de l'homme rendait un arrêt majeur au sujet des interdictions de mendier. La Cour avait été saisie par Madame Lacatus, une jeune femme rom, arrêtée deux fois entre 2011 et 2013 et condamnée à plusieurs amendes en vertu du droit pénal du canton de Genève, qui interdit toute forme de mendicité. Sans revenus suffisants pour payer une amende de 500 francs suisses, elle est emprisonnée pendant cinq jours. L'affaire est portée devant la Cour européenne des droits de l'homme qui condamnera la Suisse pour violation du droit à la vie privée. La Cour a en effet considéré que seuls de « solides motifs d'intérêt public » pouvaient justifier une interdiction partielle de la mendicité. Selon la Cour, « rendre la pauvreté moins visible ou renforcer l'attrait commercial ou touristique d'une ville ne sont pas des objectifs légitimes justifiant une restriction du droit de mendier ». En effet, les restrictions ne sont admissibles que lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les droits d'autrui contre les nuisances réelles. En aucun cas, le simple fait de mendier, de manière non agressive ou non intrusive, ne peut être présumé comme une nuisance. La Cour a conclu que la Suisse avait porté une atteinte disproportionnée à la vie privée de Madame Lacatus et une atteinte à sa dignité humaine, alors qu'elle est une « personne extrêmement vulnérable (...) dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre ».

Il s'agit d'un tournant en la matière. Voici ce qu'en dit l'Institut fédéral pour les droits humains (IFDH) dans son rapport de mai 2023 : « Pour la première fois, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu (...) que le droit de mendier peut bénéficier de la protection de la

fini par se plier aux arguments de la ville et avalisé ledit règlement. Ce qui a poussé la LDH et d'autres associations à introduire un recours en annulation devant le Conseil d'État, recours toujours pendant.

Un peu plus de dix ans plus tôt, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies avait déjà eu l'occasion de rappeler à l'ordre la Belgique. Une mère qui avait mendié avec ses enfants en bas âge avait été emprisonnée de nombreux mois, ce qui avait gravement préjudicié ceux-ci. Elle avait finalement été libérée par la cour d'appel de Bruxelles au motif que l'on ne peut considérer qu'il y a une exploitation de la mendicité des enfants lorsqu'une mère mendie avec ses propres enfants. En effet, la disposition pénale vise l'exploitation de la mendicité lorsque des enfants sont utilisés dans un but de lucre mais pas la situation de détresse sociale dans laquelle se retrouve une mère contrainte de mendier avec ses propres enfants. Une proposition de loi avait été déposée à la Chambre pour pénaliser les parents se trouvant dans cette situation mais l'intervention du Comité des droits de l'enfant avait rapidement empêché sa mise à l'agenda.

En Belgique, près de la moitié des règlements communaux sont illégaux

Trente ans après la dépénalisation de la mendicité en Belgique, l'IFDH et le Service de lutte contre la pauvreté ont passé à la loupe les règlements des villes et communes belges. Sur 581 villes et communes, les deux institutions ont dénombré 305 réglementations. Elles les ont analysées, dans leur rapport sorti le 4 mai 2023, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État. Résultat ? 253 de ces réglementations contiennent une ou plusieurs dispositions illégales.

La Ligue des droits humains a donc interpellé, dans la foulée, le conseil communal de Liège, dont le règlement avait déjà été plusieurs fois épinglé comme particulièrement drastique à l'endroit des personnes qui mendient. Sans succès à ce jour...

Un appel à l'aide au Comité européen des droits sociaux

La Ligue des droits humains a donc décidé de saisir le Comité européen des droits sociaux, aux côtés du Mouvement ATD Quart-Monde et de la Fédération internationale pour les droits humains, pour dénoncer

les violations de la Charte sociale européenne engendrées par toutes ces restrictions. Elles contreviennent à plusieurs droits consacrés par la Charte sociale européenne que l'État belge a pourtant ratifiée : le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique et le droit à une protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les règlements qui limitent ou interdisent la mendicité visent aussi particulièrement une population qualifiée par les autorités publiques de « Roms », ce qui rend la Belgique responsable de discriminations, selon les associations requérantes.

De par ce recours devant le Conseil de l'Europe, la Ligue et ses partenaires appellent à ce que le droit de mendier soit pleinement reconnu dans une loi applicable à tout le territoire. De sorte que les réponses pénales soient définitivement écartées : on ne gère en effet pas à un problème social par des réponses pénales. Point à la ligne.