

NUMERO 05

DE L'INUTILITÉ DE LA RÉPRESSION
DE LA MENDICITÉ :
ASPECTS HISTORIQUES ET JURIDIQUES

**MANUEL LAMBERT
JACQUES FIERENS**

PAUVÉRITÉ

Le trimestriel du Forum bruxellois
de lutte contre la pauvreté

Le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté réunit une cinquantaine d'organisations actives dans le domaine de la lutte contre l'exclusion sociale en Région bruxelloise. Dialogue avec les professionnels, consultation des personnes vivant la pauvreté, aide à la décision politique et analyse transdisciplinaire. En produisant des recommandations et des solutions, notre objectif est de sensibiliser l'opinion publique et le monde politique aux problèmes de la pauvreté en ville. – www.fblp.be

Préambule

« Salauds de pauvres ! » : la formule de Coluche résume à elle seule l'ensemble des clichés qui courent sur les sans-le-sou. Des fainéants qui méritent ce qui leur arrive. Et qui voudraient en plus qu'on s'apitoie sur leur sort. Parmi eux, les mendiants sont les plus dérangeants. Car qu'ils soient Roms ou « indigènes », sans-abri ou en errance, ils sont les messagers les plus visibles des ratés de nos politiques sociales. Alors, en Région bruxelloise comme ailleurs, les bourgmestres décident de sanctionner la mendicité, pourtant admise par la loi. Les communes, de gauche comme de droite, règlementent la mendicité, l'éloignent, la dissimulent. Mais au coin de chaque rue, l'extrême pauvreté continue à questionner nos représentations.

Le Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté produit un web-documentaire sur la mendicité à Bruxelles, qui sort à la mi-octobre 2014, à l'occasion de la journée mondiale de lutte contre la pauvreté (www.salaudsdepauvres.be). La contribution de Jacques Fierens et Manu Lambert présentée dans ces pages est en quelque sorte une introduction juridique à ce travail d'enquête et de reportage journalistiques. Ce que nous voulons, à travers ce projet transmédia, c'est documenter une problématique sociale qui est trop rarement abordée. En effet, en Belgique, les chercheurs et les associations de lutte contre la pauvreté semblent s'être désintéressés de cette thématique. Aussi, ces dernières années, les communes (et la Stib) ont pu occuper ce champ vide de toute polémique, et prêter l'oreille au supposé « ras-le-bol » des riverains, des voyageurs, des commerçants. Après Liège et Bruges, c'est Gand, Etterbeek, Charleroi, Andenne et tout récemment Namur qui ont adopté des règlements anti-mendicité. Et à l'instar de la France, la Belgique semble faire un retour en arrière, vers la répression et la criminalisation de la pauvreté : salauds de pauvres !

1. DE LA TOLÉRANCE À L'AIDE SOCIALE EN PASSANT PAR LA RÉPRESSION

Il semblerait que, à travers l'Histoire, la plupart des civilisations et des sociétés aient été confrontées à la question de la mendicité¹. Ainsi, des droits très anciens attestent de règles spécifiques qui régissent la mendicité et son traitement juridique². La question posée aux sociétés par la présence de mendiants en leur sein a été historiquement appréhendée de trois manières : par la tolérance, par la répression et par l'aide sociale³.

Pendant la plus grande partie de l'Histoire, la réponse juridique à la mendicité a été celle de la tolérance. Ou plutôt serait-il plus exact de dire que la réponse principale a été l'indifférence. En effet, le mendiant ne constituait pas, en tant que tel, une catégorie juridique propre. N'existant pas juridiquement, il a donc été tour à tour accepté, toléré, voire intégré.

Dans nos régions, c'est à partir de la naissance des villes et de l'apparition d'une classe « bourgeoise »⁴ que le mendiant va progressivement devenir un indésirable. Et cela pour des raisons essentiellement éco-

1/ Voir J. FIERENS, « Les « chasse-coquins » - Petite histoire de la criminalisation de la mendicité », *Journal du droit des jeunes*, n° 291, janvier 2010, pp. 27-30, dont le présent article est très largement tiré.

2/ Comme par exemple l'Ancien Testament ou encore le Coran, H. BOLKESTEIN, *Sociale politiek en sociale opstandigheid in de oudheid*, Amsterdam, De Arbeiderspers, 1934, cité par J. FIERENS, *op. cit.*, p. 27.

3/ Même s'il est évident que ces trois périodes ne sont pas étanches les unes aux autres et que de nombreux chevauchements ont existé : il ne s'agit pas d'une évolution linéaire.

4/ Au sens littéral : habitant un bourg.

nomiques : il devient insupportable que certains, qui le pourraient, ne travaillent pas. Les mendiants vont donc graduellement rentrer dans la deuxième partie de leur histoire juridique, celle de la répression.

Cette répression trouve clairement son origine dans des considérations économiques. Ainsi, dès le 14^e siècle, Philippe le Bon en France et Edward III en Angleterre, vont interdire la mendicité à toute personne en état d'exercer un métier ainsi qu'aux étrangers⁵. La mendicité sera donc autorisée à condition pour les mendiants de porter au cou un morceau de plomb indiquant leur résidence. On constate ainsi de prime abord que deux justifications de la répression de la mendicité, qui vont avoir la vie longue, sont déjà présentes au Moyen Âge : d'une part la volonté de sanctionner ceux qui sont en état de travailler mais ne le font pas, d'autre part l'exclusion des étrangers. En outre, une tendance lourde se fait jour : la distinction entre les bons et les mauvais mendiants. En effet, pour certaines institutions (principalement religieuses), les seuls pauvres légitimes sont le vieillard, l'orphelin et l'infirme⁶.

Par la suite, au 16^e siècle, Charles Quint ordonne l'expulsion hors de ses provinces de tout mendiant valide et prévoit l'emprisonnement au pain et à l'eau des personnes qui laissent mendier leurs enfants. La privation de liberté pour mendicité apparaît et va considérablement se développer au cours des 16^e, 17^e et 18^e siècles. Par ailleurs, parallèlement à la réponse pénale, l'Europe moderne prétend faire de l'enfermement un outil de politique sociale : les mendiants sont aussi enfermés pour des questions sanitaires⁷.

En 1810, Napoléon Bonaparte fait adopter un Code pénal qui contient des dispositions visant à réprimer la mendicité dite « qualifiée » : vont faire l'objet d'une répression pénale les mendiants qui auraient usé de

5/ Comme un peu partout en Europe.

6/ Voir B. GEREMEK, *La potence ou la pitié. L'Europe et les pauvres du Moyen Âge à nos jours*, Gallimard, Paris, 1987.

7/ « Les épidémies mettent en évidence le danger que représente pour la collectivité entière la concentration de groupes d'indigents » (B. GEREMEK, op. cit., p. 170).

menaces ou seraient entrés sans permission dans les propriétés, ceux qui, en mendiant, auraient feint des plaies ou des infirmités ou encore ceux qui auraient mendié « en réunion » (c'est-à-dire en groupe)⁸.

Les mêmes dispositions sont applicables en Belgique après son indépendance⁹. Elles sont reprises dans le nouveau Code pénal de 1867, aux articles 342 à 347¹⁰.

La mendicité « non qualifiée », c'est-à-dire la mendicité qui s'effectue en dehors de ces circonstances constitutives d'infractions, a fait l'objet de la loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité¹¹. L'objectif est alors de lutter contre la mendicité par des mesures de type « administratif », mais qui se distinguaient difficilement de mesures pénales, étant donné que les mendiants étaient enfermés dans des « dépôts de mendicité », des « maisons de refuge » ou des « écoles de bienfaisance ». Ainsi, cette loi prévoyait que tout individu trouvé en état de vagabondage ou en train de mendier pouvait être arrêté, le « vagabond » étant mis « à la disposition du gouvernement pour être enfermé dans un dépôt de mendicité, pendant deux ans au moins et sept ans au plus ». L'enfermement pouvait donc durer jusqu'à 7 ans et les individus enfermés étaient astreints à des travaux forcés...

Jusqu'au 20^e siècle se maintient la tendance de baser la politique sociale en la matière sur des mesures coercitives et sur une surveillance policière et judiciaire¹². Fort heureusement, ces mesures ont été critiquées par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique* du 18 juin 1971¹³. La Cour a condamné la Belgique pour ne pas avoir permis aux personnes concernées d'introduire un recours auprès d'un tribunal contre les décisions ordonnant leur internement sur la base de la loi du 27 novembre 1891¹⁴. Mais,

8/ Art 276 du Code pénal, qui prévoit des peines d'emprisonnement allant de six mois à deux ans.

9/ Par les lois du 13 août 1833 et 6 mars 1866.

10/ M.B. 9 juin 1867.

11/ M.B. 3 décembre 1891.

12/ B. GEREKMEK, *op. cit.*, p. 304.

13/ CEDH, *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique*, requêtes n° 2832/66, 2835/66 et 2899/66, 18 juin 1971

14/ §§ 74 et suiv.

surtout, elle a mis en évidence le fait que ces mesures constituaient en réalité une forme de privation de liberté, quand bien même les personnes, poussées par la misère, se seraient présentées volontairement à ces « dépôts de mendicité ».

Après cette longue période répressive, la mendicité va petit à petit rentrer dans une nouvelle ère juridique en Belgique : celle de l'aide sociale, le mendiant n'étant plus perçu comme un délinquant mais comme une personne devant bénéficier d'aide, une personne défavorisée devant être socialement intégrée.

Ainsi, la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire¹⁵ a abrogé d'une part les dispositions du Code pénal relatives à la mendicité qualifiée, d'autre part la loi du 27 novembre 1891 réprimant la mendicité non qualifiée. Cette abrogation des dispositions répressives ou quasi-répressives a été justifiée par l'opportunité de faire prévaloir des mesures d'aide sociale au sens large, par l'intermédiaire des centres publics d'action sociale (CPAS) ou par celui des instances de l'aide à la jeunesse. Les travaux parlementaires relatifs à cette loi nous révèlent en effet que son but est de créer une société plus solidaire via la « réintégration » des personnes marginalisées au sein de la société : « Pour remédier à la persistance de la pauvreté, il convient de faire franchir à tous les niveaux de pouvoirs et de services un pas supplémentaire vers la solidarité afin d'y introduire une véritable éthique de l'intégration »¹⁶.

Ce changement de paradigme fût une évolution majeure dans le traitement juridique de la mendicité. Et, pourrait-on penser, la fin de la réponse répressive aux questions soulevées par la persistance de celle-ci. Toutefois, c'est loin d'être le cas.

15/ M.B. 4 février 1993.

16/ Projet de loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, Exposé des motifs, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. extr. 1991-1992, n° 630/1, p. 2.

2. LES COMMUNES RETOURNENT À LA RÉPRESSION

Malgré cette récente dépenalisation, la tentation répressive à l'égard de la mendicité est toujours bel et bien présente aujourd'hui, 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.

Dans les communes, suite à l'abrogation de la loi du 27 novembre 1891, les autorités 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 mendicité¹⁷. 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 publiques¹⁸.

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'infraction¹⁹. 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 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

17/ *De Standaard*, « Termont: 'Federale overheid moet helpen tegen bedelarij' », 12 avril 2013.

18/ Art. 135 de la Nouvelle loi communale.

19/ 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.

du mendiant un « vandale interactionnel »²⁰, 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 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 attaqué²¹. Toutefois, les communes ne désarmeront 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.

Prenons l'exemple de l'arrêté communal de la Ville de Liège²², 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'art. 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 les jours de la semaine et les endroits où 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 ;
- Art. 2, § 4 : « La mendicité n'est pas autorisée le dimanche » ;

20/ 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.

21/ C.E. n° 68.735, 8 octobre 1997, *J. dr. jeun.*, 1997, 522 ; *J.L.M.B.*, 1998, 461 ; *J.T.*, 1998, 139.

22/ Règlement de police relatif à la mendicité, Conseil communal de Liège, Séance du 25 juin 2001, n° 12.

- 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'art. 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 (*sic*) 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 l'un de leur congénère ;

- L'art. 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'art. 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'art. 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 mendiant²³ ;

- Art. 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

23/ Voir plus loin.

agressif), la deuxième partie laisse songeur : la plupart des animaux ne sont-ils pas « susceptibles de devenir » agressifs ? La potentialité existe bel et bien... ;

- Art. 9 : « La mendicité déguisée est soumise à l'obtention d'une autorisation préalable délivrée par l'autorité communale. » Cette disposition laisse également songeur : combien de mendiants ont-ils fait une demande d'autorisation à la commune pour pouvoir mendier, qui plus est pour pouvoir mendier « déguisés » ?

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

On comprend à la lecture de ces dispositions, qui ne sont pas uniques en leur genre (un règlement similaire a été adopté à Charleroi²⁴), 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.

Il est douteux que ces mesures soient efficaces, ne fût-ce que pour empêcher les incivilités qui entourent parfois la mendicité (bagarres, racolage, etc.). En réalité, ces mesures, le plus souvent appliquées à la petite semaine, luttent davantage contre la mendicité elle-même, et ce malgré une réglementation qui semble être proportionnée et donc respecter la jurisprudence du Conseil d'Etat (pas d'interdiction permanente et généralisée). Comme le dit A. FRANSSEN, professeur de sociologie à l'Université Saint-Louis, ce type de « 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. »²⁵

24/ Règlement communal relatif à la mendicité, Conseil communal de Charleroi, Séance du 9 septembre 2013.

25/ Cité par O. BAILLY, « En un tour de manche », *Espace de libertés*, décembre 2013, n° 424, p. 47.

D'autres communes se sont lancées sur la même voie : Etterbeek (« la présence de mendiants est limitée à quatre sur la même artère »²⁶), Gand (« *Overtreding van dit reglement wordt gesanctioneerd met een administratieve geldboete van 120 euro* »²⁷), Namur (qui interdit la mendicité sur l'ensemble du territoire du centre-ville²⁸, 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'Etat²⁹), Bruges³⁰, etc. La commune d'Andenne (tout comme celle de Charleroi, par ailleurs³¹) 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 mendicité³², ce qui est illégal : un règlement communal ne peut pas accorder une compétence de saisie aux services de police en matière de police administrative si la loi ne le fait pas³³.

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 celle-ci : 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 et transforment symboliquement le SDF, le mendiant, le « mancheur » en une nuisance sociale.

26/ Règlement général de police – Etterbeek, art. 14.

27/ *Politiereglement op de bedelarij*, Conseil communal de Gand, Séance du 28 juin 2011, art. 7.

28/ 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.

29/ Ce qui va probablement pousser la Ligue des Droits de l'Homme et d'autres acteurs de défense des droits

30/ fondamentaux à introduire un recours en annulation de cet acte devant le Conseil d'Etat.

Voy. A. CARLIER, « La mendicité hors la loi », *Dr. Q.M.*, 1996, liv. 10, pp. 27-30.

31/ *Op. cit.*, art. 11.

32/ H. VAN PEEL, « Andenne : la police pourra confisquer l'argent des mendiants », *rtbf.be*, 23 janvier 2014.

33/ 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.

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

3. LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ AVEC ENFANT(S)

Un autre interstice dans lequel la répression de la mendicité s'est engouffrée est celui créé par la lutte contre le trafic d'êtres humains, plus particulièrement concernant les enfants.

En effet, la loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil³⁴ a inséré dans le Code pénal les articles 433ter et 433quater, qui visent à réprimer l'exploitation de la mendicité. Cette loi n'a pas pour objectif de réprimer la mendicité en tant que telle, mais l'éventuelle exploitation des enfants et l'éventuelle traite des êtres humains, qui pourraient exister dans le cadre de la mendicité. Dès lors, peuvent maintenant être poursuivies les personnes qui mendient avec des enfants (pour peu qu'il existe des éléments constitutifs de traite des êtres humains).

Mais, l'objectif étant de lutter contre l'exploitation des enfants, ces dispositions ne visent pas les personnes qui mendient avec leur propre enfant (pour peu bien entendu que l'on ne se trouve pas dans un cas de maltraitance caractérisée, pour laquelle d'autres dispositions pénales existent). En effet, dans cette hypothèse, ce n'est pas de l'exploitation d'enfant ou du trafic d'êtres humains dont il s'agit, mais de familles dans la grande pauvreté ou de mères seules qui ne peuvent ou ne veulent pas se séparer de leur enfant³⁵. C'est ce qu'a confirmé la ministre de la Justice de l'époque dans une réponse à une question parlementaire : « Il convient

34/ M.B. 2 septembre 2005.

35/ Tout autre est la situation des enfants qui sont effectivement exploités par des réseaux (même si cela semble être un phénomène marginal en Belgique. Voir Coordination des ONG pour les droits de l'enfant, *Recherche relative au développement d'une réponse sociale à la question de la mendicité des enfants en Belgique*, Bruxelles, 2003), pour lesquels ces dispositions pénales ont justement été adoptées.

toutefois de réaliser une distinction selon que la personne qui mendie est le père ou la mère de l'enfant, ou ne l'est pas. Si tel est bien le cas, il me semble difficile d'intervenir par la voie pénale sans porter atteinte à la 'liberté' de mendier. En effet, l'interdiction de la mendicité a été abrogée et le nouveau projet de loi n'y changera rien. »³⁶

Malgré cela, certains parquets s'obstinent à poursuivre les parents qui mendient avec leur enfant. Prenons l'exemple de cette mère de famille qui mendiait avec sa fille de deux ans et son bébé de quelques semaines dans les gares du Midi et du Nord, à Bruxelles. Elle va faire l'objet d'une interpellation policière et de poursuites sur base des articles 433*ter* et 433*quater* du Code pénal. Ces poursuites vont mener à une condamnation par le Tribunal correctionnel de Bruxelles³⁷. Cette mère de famille, sans antécédents judiciaires, va être condamnée pour avoir mendié avec son enfant à une peine de 18 mois de prison ferme et de 4.751 € d'amendes, ce qui constitue une peine extraordinairement lourde...

La maman va donc être incarcérée à la prison de Berkendael. Etant donné qu'il est prévu qu'un enfant de moins d'un an puisse accompagner sa mère en cellule, et que c'est d'habitude le cas lorsqu'elle l'allaitte, le bébé a donc été emprisonné avec sa mère. En prison, l'enfant était très difficile. La maman ne disposait pas d'une cellule pour elle seule. Après quelques jours, l'enfant a été confié au père, qui s'est présenté chaque jour à la prison pour que la jeune maman puisse nourrir le bébé. Cette dame sera finalement détenue 59 jours avant d'être libérée par la Cour d'appel.

Fort heureusement, cette dernière va faire une application correcte de la loi. Elle dira en effet à juste titre que « le fait de mendier n'est pas punissable en droit belge. La circonstance qu'une jeune mendicante ayant des enfants en très bas âge les garde auprès d'elle lorsqu'elle sollicite la

36/ Réponse de Mme L. ONKELINX, Ministre de la Justice, à la question parlementaire de Mme Dalila DOUIFI sur «les mendiants accompagnés de bébés ou d'enfants en bas âge» (n° 6553), Chambre des Représentants de Belgique, Compte rendu intégral, Commission de la Justice, 20/04/2005, CRIV 51 - COM 562, pp. 8-11.

37/ Tribunal correctionnel de Bruxelles, 43^{ème} chambre, 4 novembre 2008.

générosité des passants et profite de leur présence pour susciter la pitié n'est certainement pas épanouissant pour ceux-ci mais ne constitue pas une infraction pénale. »³⁸ Et la Cour d'ajouter : « Le parent qui utilise son propre enfant pour mendier ne commet pas une infraction, le législateur considérant que la réponse à de tels faits ne doit pas être de nature pénale. »³⁹ La Cour d'appel a donc procédé à une interprétation correcte du Code pénal, avec laquelle nous ne pouvons qu'être d'accord : il faut refuser l'amalgame automatique entre la traite des êtres humains et le fait de mendier avec son enfant.

Car sous prétexte de garantir le bien-être des enfants, on en arrive à leur porter préjudice « pour leur bien ». Voici le certificat médical qui a été établi suite à la libération de la maman et de ses enfants dans l'affaire précitée : « C'est en tant que médecin traitant de Madame C. et de ses filles que je vous fais part de mes constatations. J'ai examiné à plusieurs reprises I. et A. après l'emprisonnement de leur maman. En effet, le 15 décembre 2008 et le 19 janvier 2009 lors de mes consultations ONE j'ai examiné I. et A. et j'ai constaté un niveau d'agitation et de nervosité assez important (difficulté de les examiner à cause des pleurs et des cris alors que d'habitude ce sont des petites filles calmes). De plus madame C. m'a fait part de son inquiétude concernant les troubles de sommeil de ses petites filles. Il est donc évident que les petites A. et I. ont été fortement perturbées psychologiquement par la longue absence de leur maman. J'aimerais signaler également que Madame C. est une maman très attentive, qui ne rate aucun de ces rendez-vous aux consultations ONE et qui fait régulièrement appel à mes soins pour ses enfants. »⁴⁰

Dans ce cas particulier, la maltraitance imputée à la maman a donc été remplacée par une maltraitance institutionnelle grave. Mais cette décision de la Cour d'appel de Bruxelles n'a pas mis fin aux velléités

38/ Cour d'appel de Bruxelles, 14^e chambre correctionnelle, Arrêt du 26 mai 2010.

39/ A. DE NAUW, *Initiation au droit pénal spécial*, Kluwer, 2008, p. 331, n° 570, cité par la Cour d'appel.

40/ Cité par J. FIERENS dans son audition parlementaire au Sénat concernant la proposition de loi modifiant les articles 433ter et suivants du Code pénal relatif à l'exploitation de la mendicité (n° 5-1477/1), le 21 mai 2013.

répressives en la matière. En effet, en réaction à cette décision, certains parlementaires ont décidé de déposer une proposition de loi visant à étendre la répression pénale à la mendicité avec enfant(s)⁴¹, quand bien même la personne mendierait avec son propre enfant, comme le faisait Mme C. dans l'affaire précitée. Fort heureusement, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies est intervenu, rappelant quelques principes de base : « Le Comité des droits de l'enfant confirme qu'il n'appelle pas à la pénalisation de la mendicité. Il rappelle qu'une interdiction ne signifie pas que les parents doivent être emprisonnés pour avoir mendié avec leurs enfants. Le Comité rappelle par contre que toute loi ou toute décision individuelle affectant les enfants doit être prise en conformité avec l'intérêt supérieur des enfants. »⁴² Dès lors, à la suite de cette intervention, cette proposition aberrante n'a pas été adoptée. Toutefois, cet épisode illustre une nouvelle fois la prégnance de la tentation répressive pour lutter contre ce phénomène.

Partant de ce constat, même s'il est clair que la place des enfants n'est pas dans la rue, on peut avancer qu'il convient plutôt d'apporter une réponse sociale à la question de la mendicité, à travers un droit au séjour et au travail, et, à défaut, à travers une aide sociale décente pour les familles concernées, plutôt que d'adopter une réponse pénale qui va davantage aboutir à des problèmes plutôt que d'amener de solutions.

41/ Proposition de loi du 10 février 2012 modifiant les articles 433*ter* et suivants du Code pénal relatif à l'exploitation de la mendicité, déposée par Mme Christine DEFRAIGNE et consorts (n° 5-1477/1).

42/ Courrier de Mme Kirsten SANDBERG, Présidente du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, Genève, le 17 juin 2013.

4. LA RÉPRESSION DANS LES TRANSPORTS EN COMMUN

Le dernier interstice dans lequel s'engouffre la répression de la mendicité est celui de la lutte contre la mendicité dans les transports en commun. En 2009, la Société des transports intercommunaux de Bruxelles (STIB) avait amorcé le lancement d'une campagne de répression de la mendicité par la diffusion dans toutes ses stations du message sonore suivant : « Nous vous rappelons que la mendicité est interdite dans l'enceinte du métro. Ne l'encouragez pas. Merci. » Alors que la STIB prévoyait d'initier une seconde phase, dans laquelle le personnel de terrain irait à la rencontre des mendiants afin de leur expliquer qu'il est interdit de mendier dans le métro et les prier de quitter les lieux, des citoyens, associations et parlementaires ont dénoncé cette opération⁴³.

Suite à ces réactions, la campagne de la STIB fut suspendue et un débat fut ouvert au Parlement bruxellois. A cette occasion, la direction de la STIB a rappelé qu'elle ne faisait qu'appliquer un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale⁴⁴, qui interdit la mendicité dans ses installations. En effet, l'article 3, 10°, de cet arrêté stipule qu'il est interdit de mendier. Les infractions à ce prescrit sont punissables d'une amende administrative.

Il est évidemment absurde d'infliger des amendes à des personnes dont

43/ Voir notamment le communiqué de presse conjoint de La Ligue des Droits de l'Homme, du Forum bruxellois de Lutte contre la Pauvreté et du Collectif Solidarité contre l'Exclusion : « STIB : stop à la chasse aux mendiants ! », paru le 10 novembre 2009 (<http://www.liguedh.be/2009/730-stib-stop-a-la-chasse-aux-mendiants>). Voir également B. VAN KEIRSBILCK, « De la lutte contre la pauvreté à la chasse aux pauvres », *Journal du droit des jeunes*, n° 294, avril 2010 : « Ce n'est plus tant la pauvreté qui est combattue mais on assiste véritablement à une chasse aux mendiants, sans-abris... qu'on aimerait mieux ne pas voir, ça fait tâche ».

44/ M.B. 10 janvier 2008

l'indigence pousse à la mendicité. Mais ce qui est autant critiquable, c'est l'assimilation de la mendicité à une forme d'incivilité. En effet, cet arrêté bruxellois stipule qu'il est interdit de mendier (art. 3, 10°), de fumer (art. 3, 11°), de recourir abusivement au signal d'alarme (art. 3, 13°), de placer tout objet pouvant entraver le passage (art. 3, 14°), d'activer inutilement l'arrêt des escalators (art. 3, 15°), de cracher ou de faire ses besoins (art. 3, 17°), etc. Bref, on peut le constater, pour le gouvernement bruxellois, mendier est une forme d'incivilité parmi d'autres. Cette assimilation est vraiment problématique. En effet, mendier n'est pas une incivilité. Si une personne trouble l'ordre public, salit, fume ou fait ses besoins dans les infrastructures de la STIB, elle peut faire l'objet d'une intervention, qu'elle soit mendicante ou non. Mais si la personne se borne à mendier, sans entraver le passage ni troubler l'ordre public, il n'y a aucune raison qu'elle fasse l'objet d'une quelconque forme de répression. Mendier n'est pas en soi un comportement agressif. C'est l'exercice d'un des derniers droits restants lorsque les autres ont été perdus : celui de faire appel à la solidarité d'autrui.

Cet amalgame entre mendicité et trouble à l'ordre public a déjà été sanctionné par le Tribunal de police de Bruxelles dans un jugement du 27 janvier 2004⁴⁵. Dans cette espèce, le tribunal avait relaxé un prévenu des poursuites mises à sa charge au motif que « pour constituer un trouble de l'ordre, il faut que la mendicité soit effectuée d'une façon qui incommode les voyageurs ou perturbe le fonctionnement des services ». Le jugement a donc estimé qu'on ne peut interdire la mendicité s'il n'est pas établi que les voyageurs sont incommodés ou que le fonctionnement des services est perturbé. Il faut donc plaider pour que la mendicité soit supprimée de la liste des incivilités et que, par conséquent, le mot « mendier » soit retiré de l'article 3, 10°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 fixant certaines conditions d'exploitation des transports en commun en Région de Bruxelles-Capitale.

45/ Tribunal de police de Bruxelles, 27 janvier 2004, *Journal des tribunaux*, 2004, pp. 543-544, obs. J. FIERENS : « La répression de la mendicité en 2004 ».

5. CONCLUSIONS

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 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. FRANSSSEN, « Une nouvelle pauvreté s'impose dans le paysage médiatique. Et par rapport à elle se déploie 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 »⁴⁶.

46/ Cité par O. BAILLY, « En un tour de manche », *Espace de libertés*, décembre 2013, n° 424, p. 47.

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.

C'est la pauvreté qui constitue une « incivilité » et non la mendicité ●



Editeur responsable: Rocco Vitali - Edition : Nicolas De Kuyssche
Rue Fernand Bernier 40, 1060 Saint-Gilles - 02/600.55.66.
Avec le soutien de la Commission Communautaire française
de la Région de Bruxelles-Capitale - Graphisme: Gaëlle Grisard



**#SALAUDS
DEPAUVRES**

WWW.SALAUDSDEPAUVRES.BE

Numéro 05, Septembre 2014.

PRÉSENTATION

La question posée aux sociétés par la mendicité a été historiquement appréhendée de trois manières : par la tolérance, par la répression et par l'aide sociale. En Belgique, il faut attendre 1993 pour que le législateur abroge les dispositions répressives ou quasi-répressives concernant les mendiants. Ce changement de paradigme fut une évolution majeure dans le traitement juridique de la mendicité et, pourrait-on penser, la fin de la réponse répressive. Toutefois, c'est loin d'être le cas, analysent les auteurs de cette contribution. Car la tentation répressive est toujours bel et bien présente aujourd'hui, non seulement dans le discours des responsables politiques, mais également dans le corpus juridique. Cette repénalisation s'exprime essentiellement 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. Et que nous soyons riverains ou de passage, nous assistons à une nouvelle criminalisation de la pauvreté que les politiques organisent, expliquent-ils, en notre nom.

LES AUTEURS

Jacques FIERENS est Professeur extraordinaire à l'Université de Namur, Professeur à l'Université de Liège, Professeur à l'Université catholique de Louvain et avocat. Manuel LAMBERT est Conseiller juridique à la Ligue des Droits de l'Homme et Assistant à l'Université libre de Bruxelles.