

Les chasse-coquins Mendicité et répression

par Jacques Fierens*

*Quand on n'a qu'un marteau,
tous les problèmes deviennent des clous.*

Abraham MASLOW (1908-1970)

La répression de la mendicité et l'histoire

1. La vieille question posée aux sociétés par la présence de mendiants plus ou moins nombreux a été appréhendée historiquement de trois manières : par la tolérance, par la répression ou par l'aide sociale. Toutes les civilisations, semble-t-il, ont connu et connaissent le phénomène. Des droits très anciens attestent de règles spécifiques qui tendent plutôt à soulager le sort des mendiants, comme celles de l'Ancien Israël ou du Coran ⁽¹⁾.

2. Pendant la plus grande partie de l'histoire de notre droit, la réponse juridique à la mendicité a été l'acceptation. Dans un régime de chrétienté, le mendiant était même l'instrument du salut de son bienfaiteur, car, disait-on, «*l'aumône éteint le péché*». C'est, dans nos régions, à partir de la naissance des villes et de l'apparition d'une classe «*bourgeoise*» au sens littéral du terme que le mendiant devient avant tout un indésirable. La répression partielle de la mendicité remonte à Philippe le Bon qui, par ses ordonnances de 1459 et 1461, l'interdit à toute personne en état d'exercer un métier. Cette répression s'explique surtout par une volonté d'ordre économique. Suivant l'exemple britannique, les villes engagent des «*chasse-coquins*». La problématique des étrangers jugés indésirables est déjà posée, puisque si certaines personnes sont autorisées à mendier à condition de porter au cou un mor-

ceau de plomb indiquant leur résidence, les étrangers sont exclus de ce droit ⁽²⁾. A partir des XVI^{ème} et XVII^{ème} siècles, l'enfermement des mendiants apparaît ⁽³⁾. Charles Quint, en 1515, ordonne l'expulsion hors de ses provinces de tout mendiant valide ⁽⁴⁾.

3. Le mercantilisme, puis le libéralisme s'opposent, congénitalement pourrait-on dire, à la mendicité. Le travail est la solution de toutes les inégalités, conviction qui sera d'ailleurs partagée aussi par l'autre grande idéologie qui partagera le monde, le socialisme. Les théories de Malthus sont édifiantes à cet égard, qui proposent de priver les pauvres de tout droit d'être aidé, au nom... de leur dignité. «*Ainsi les lois inévitables de la nature humaine condamneraient-elles certains individus à vivre dans le besoin. A la grande loterie de la vie, certains malheureux ont ainsi tiré un zéro. (...) La quantité d'aliments consommés dans*

les asiles et distribués à une partie de la société que l'on peut considérer comme la moins intéressante, diminue d'autant la part des membres les plus laborieux et les plus dignes de récompense. (...) Avant toute atteinte au système, la première mesure capable d'arrêter ou de freiner l'extension des secours à attribuer, me paraît consister à désavouer formellement, au nom de la justice et de la dignité, le droit des pauvres à l'assistance ⁽⁵⁾». Marx, de son côté, souligne que le travail – du moins le travail suffisamment gratifiant – n'opère pas seulement un changement de formes dans les matières naturelles, l'homme y réalise son propre but, dont il a conscience, qui détermine comme loi son mode d'action, et auquel il doit subordonner sa volonté ⁽⁶⁾.

4. En Belgique, la mendicité «*qualifiée*» a été visée par l'article 276 du Code pénal napoléonien de 1810, hérité des Hol-

* Avocat, professeur à l'Université de Namur et à l'Université de Liège

(1) Voy. par exemple le droit de glanage dans Dn 24, 17-21; selon le Coran, l'aumône est une obligation pour tous les musulmans qui en ont les moyens (Sourate 9, verset 103 et sourate 73, verset 20). Voy. aussi le passionnant ouvrage de H. BOLKESTEIN, *Sociale politiek en sociale opstandigheid in de oudheid*, Amsterdam, *De Arbeiderspers*, 1934.

(2) «N'ont licence de mendier que les enfants de moins de douze ans, les gens de plus de soixante ans, les infirmes et les personnes qui, chargées de jeunes enfants réclamant tous leurs soins, ne pourraient se livrer à l'exercice d'un métier. Les pauvres âgés de plus de soixante ans ont à porter au cou un morceau de plomb pourvu du nom de leur résidence. Tous ceux qui seront trouvés démunis de cet insigne seront condamnés à la prison ou aux galères».

(3) Voy. *L'exposé historique dans A. LUYCKX*, «Procédure à l'égard des mendiants et des vagabonds», *Les Nouvelles, Procédure pénale*, t. III, 1951, n°s 23 et ss.

(4) On consultera M. MOLLAT, *Les pauvres au Moyen Age*, Paris, Hachette, 1978. A la même époque, les lois anglaises sur les pauvres, d'Élisabeth I^{ère}, sont en la matière des modèles de répression.

(5) Th. R. MALTHUS, *Essai sur le principe de population, 1798, préface et traduction P.THEL*, Paris, éd. Gonthier [Bibliothèque Médiations], 1963.

(6) Voy. *Le Capital*, I, IIIe section, chapitre VII, I.

Des «dépôts de mendicité»

landais lors de l'indépendance, puis par les lois du 13 août 1833 et 6 mars 1866. Faisaient alors l'objet d'une répression pénale les mendiants qui auraient usé de menaces ou seraient entrés sans permission dans les propriétés, ceux qui, en mendiant, auraient feint des plaies ou des infirmités, ou ceux qui auraient mendié en réunion, à moins que ce ne fût le mari et la femme, le père ou la mère et leurs jeunes enfants, l'aveugle ou l'invalidé et leur conducteur. Des dispositions similaires demeureront dans l'actuel Code pénal de 1867, aux articles 342 à 347. L'exposé des motifs de ce Code révèle que les «mendiants d'habitude» doivent être assimilés aux vagabonds «car c'est cette habitude de la mendicité qui les place sur la même ligne que les vagabonds et qui les rend aussi dangereux que ces derniers»⁽⁷⁾.

5. La mendicité non qualifiée a fait l'objet d'une loi de vendémiaire an II, puis d'une loi du 3 avril 1848, qui accordait au gouvernement un droit de détention illimité sur les individus mis à sa disposition, puis encore d'une loi du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité qui restera en vigueur jusqu'en 1993. La distinction fondamentale établie par le législateur se situe entre les personnes qui n'ont pas la force de travailler (les enfants, les personnes âgées, les malades, les handicapés), les personnes qui ont la force de travailler mais n'en ont pas les moyens (les chômeurs) et les personnes qui ont la force et les moyens, mais ne veulent pas travailler⁽⁸⁾. Ce dernier groupe sera évidemment la cible de la répression. «*Cette catégorie d'indigents est la moins intéressante et la plus dangereuse pour l'ordre social. C'est la réserve de l'armée du crime. Contre ces fainéants sans vergogne et ces vagabonds sans aveu, la sévérité seule est rationnelle*».

6. Le même rapport se plaint déjà de l'arrivée des étrangers pauvres, aussitôt qualifiés de délinquants, qui constituent une charge inadmissible pour la bienfaisance : «*Qui ne sait que, partout, les communes frontalières de quelque importance ont toujours servi de refuge aux délinquants des pays voisins ?*»⁽⁹⁾.

7. En ce qui concerne le traitement à réserver aux mendiants, le ministre de la Justice affirme à la séance de la Chambre du 30 juin 1897 : «*Jamais d'emprisonnement, ni d'amende, peines inefficaces en la matière, quand elles ne sont pas odieuses*». Des mesures «*administratives*» frappaient toutefois les mendiants enfermés dans des «*dépôts de mendicité*» qui n'étaient cependant autre chose que des prisons, comme l'établira plus tard la Cour européenne des droits de l'homme⁽¹⁰⁾.

La décriminalisation de la mendicité en 1993

8. La loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, d'ailleurs sans guère de discussion sur le principe même⁽¹¹⁾, a abrogé les dispositions du Code pénal relatives à la mendicité et la loi du 27 novembre 1891.

9. Cette abrogation des dispositions répressives ou quasi répressives a été généralement justifiée par l'opportunité de faire prévaloir des mesures d'aide sociale au sens large, par l'intermédiaire des CPAS ou par celui des instances d'aide à la jeunesse. Même si la Cour de cassation n'avait pas voulu l'admettre⁽¹²⁾, il y avait en effet, pour le moins, contradiction entre les lois de répression et celles

qui sont destinées à garantir à tous une vie conforme à la dignité humaine, selon l'expression de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale ou de l'article 3 du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.

La permanence de la tentation répressive

10. La tentation répressive à l'égard de la mendicité est restée bien présente malgré l'abrogation des dispositions pénales ou quasi-pénales la concernant. On l'a vu dans l'apparition rapide, après l'abrogation de la loi du 27 novembre 1891, de règlements communaux la criminalisant à nouveau. Le Conseil d'Etat fut ainsi amené à annuler, à la requête de la *Ligue des droits de l'homme*, un arrêté du 26 juin 1995 du conseil communal de la Ville de Bruxelles portant interdiction de la mendicité sur le territoire communal et prévoyant des peines de police en cas d'infraction⁽¹³⁾. L'annulation a été prononcée au motif que l'interdiction générale de la mendicité, valant pour tout le territoire de la ville et de manière permanente, revêtait un caractère manifestement disproportionné par rapport aux troubles qui seraient causés à l'ordre, la sécurité et la tranquillité

(7) J.-S.-G. NYPELS, *Législation criminelle, Bruxelles, Bruylant, 1870, t. II, n° 779, 22b.*

(8) *Voy. le résumé de la manière dont le législateur a envisagé le problème de la mendicité et du vagabondage dans C. VAN OVERBERGH, Réforme de la bienfaisance en Belgique. Résolution et rapport général de la commission spéciale, Bruxelles, 1900, pp. 314 et ss. Les lois de 1848 et de 1891 visaient, aux yeux de la commission, «des indigents qui ne veulent pas travailler». Voy. aussi A. PRINS, Science pénale et droit positif, Bruxelles, Bruylant, 1899, n°s 982 et ss.*

(9) C. VAN OVERBERGH, *Réforme de la bienfaisance en Belgique, citée, p. 448.*

(10) Arrêt De Wilde, Ooms et Versyp, 18 juin 1971, série A n° 12.

(11) *Voy. Rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de l'environnement par M. Vandendriessche et Mme C. Burgeon, Doc. parl., Ch., sess. 1991-1992, n° 630/5. L'exposé des motifs renvoie aux conclusions de l'éphémère Commission interdépartementale pour la lutte contre la pauvreté (Doc. parl., Ch., sess. 1991-1992, n° 630/1, p. 2).*

(12) *Voy. Cass., 12 mars 1986, Pas., 1986, I, 884; Arr. Cass., 1985-86, 973; Bull., 1986, 884; J.T., 1986, 650, et note X. DUON, «De l'antinomie entre la répression du vagabondage et l'aide de la collectivité».*

(13) C.E. n° 68.735, 8 octobre 1997, J. dr. jeun., 1997, 522; J.L.M.B., 1998, 461; J.T., 1998, 139, rapport de M. l'Auditeur M. Quintin; Jaarboek Mensenrechten, 1997-98, 207, note F. Judo; Journ. proc., 1998, liv. 340, 27, note A. de Theux; Pas., 1997, IV, 88; Rev. b. dr. const., 1997, 407, note S. van Drooghenbroeck. En France, voy. I. MICHALLET, «Le contentieux administratif des arrêtés municipaux d'interdiction de la mendicité», A.J.D.A., 2001, 320-328.

L'interdiction de mendier dans les installations de la STIB

publics, troubles qui ne procédaient que de pratiques déterminées et de faits localisés dans l'espace et dans le temps; une erreur manifeste d'appréciation avait été commise dans l'application de l'article 135 de la nouvelle loi communale. D'autres règlements ou arrêtés communaux similaires ont cependant été pris sans être attaqués en annulation, notamment à Gand et à Bruges ⁽¹⁴⁾.

La loi du 10 août 2005

11. 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 sommeil insère dans le Code pénal les articles 433ter et 433quater. Elle n'a pas voulu réprimer la mendicité en tant que telle, mais l'éventuelle exploitation des enfants et l'éventuelle traite des êtres humains à travers la mendicité. La ministre de la Justice de l'époque a souligné qu'«*Il convient 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* ⁽¹⁵⁾».

La mendicité dans les installations de la STIB

12. En ce qui concerne la mendicité dans les installations de la STIB, l'article 34, 11°, de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 portant règlement sur la police des transports de personnes par tram, pré-métro, métro, autobus et autocar, était ainsi libellé : «*Dans les stations de métro ou pré-métro et dans les locaux destinés au public et dont la gestion relève de l'exploitant, il est défendu : (...) 11° de troubler l'ordre dans la station ou la*

gare et d'entraver le service». Aucune allusion explicite à la mendicité n'existait dans l'arrêté royal. Toutefois, une circulaire ministérielle «*relative à la présence de mendiants, de musiciens et de vendeurs de journaux à la criée à bord des véhicules et dans les installations exploitées par la Société des Transports intercommunaux de Bruxelles*», du 10 juin 1997, publiée au *Moniteur* du 28 juin 1997, estimait indispensable de préciser la portée du règlement de police existant. «*Considérant la présence de plus en plus importante de mendiants, de musiciens et de vendeurs de journaux à la criée à bord des véhicules et dans les installations exploitées par la Société des transports intercommunaux de Bruxelles*», la circulaire rappelait notamment que dans les stations de métro ou pré-métro et dans les locaux destinés au public, de même que dans les véhicules, il était défendu de se livrer à des collectes, de se livrer à la mendicité, d'offrir à la vente quoi que ce soit, de faire de la musique et de chanter.

13. La peine encourue en cas d'infraction était prévue par l'article 40 de l'arrêté-loi du 30 décembre 1946 relatif aux transports rémunérés de voyageurs par route effectués par autobus et par autocars, soit un emprisonnement de huit jours à trois mois et une amende de vingt-six francs à dix mille francs ou une de ces peines seulement. Un jugement du Tribunal de police de Bruxelles du 27 janvier 2004 avait renvoyé 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*», ce que les autorités qualifiées pour veiller à la bonne exécution du règlement, visées à l'article 41 de l'arrêté royal, n'avaient pas constaté ⁽¹⁶⁾. Le jugement estimait implicitement mais certainement que la circulaire du 10 juin 1997 était illégale, en

tant qu'elle interdisait la mendicité même dans le cas où il n'était pas établi que les voyageurs sont incommodés ou que le fonctionnement des services est perturbé.

14. L'article 34 de l'arrêté royal du 15 septembre 1976 a été abrogé pour la Région de Bruxelles-Capitale par l'arrêté du gouvernement du 13 décembre 2007. Une ordonnance du 19 avril 2007 avait inséré dans l'ordonnance du 22 novembre 1990 relative à l'organisation des transports en commun dans la Région de Bruxelles-Capitale, un article 18bis, § 1^{er}, portant que «*Le Gouvernement est habilité à ériger en infraction administrative les comportements qui (...) sont de nature à entraver le bon fonctionnement du service de transport, ou à porter préjudice aux usagers du réseau de service public de transport en commun urbain, à leur auteur, à la Société ou à ses filiales ou concessionnaires*». Cette habilitation a donné lieu à 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-Capitale. Son article 3, 10°, stipule qu'il est interdit «*de mendier, de colporter ou d'exercer toute autre activité sans autorisation de la Société*». Il s'agit du droit en vigueur et du fondement juridique actuel de l'interdiction de mendier dans les installations de la STIB.

15. Les infractions à ce prescrit sont punissables d'une amende administrative, selon une échelle fixée par le Gouvernement, qui ne peut excéder 500 EUR. Pour les infractions désignées par le Gouvernement, le contrevenant ou la STIB en cas de décision de ne pas infliger une amende administrative, peut introduire un recours par requête écrite auprès du tribunal de police, selon la procédure civile, dans le mois de la notification de la décision. Le tribunal de

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

(15) CRIV, Chambre, *Question de Mme Dalila Douifi à la vice-première ministre et ministre de la Justice sur «les mendiants accompagnés de bébés ou d'enfants en bas âge»* (n° 6553), p. 9, <http://www.lachambre.be/doc/CCRI/pdf/51/ic562.pdf>.

(16) Pol. Bruxelles, 27 janvier 2004, J. T., 2004, pp. 543-544, obs. J. FIERENS : «La répression de la mendicité en 2004».

Des méthodes répressives qui ont constamment prouvé leur inanité

police peut soit confirmer, soit réformer la décision du fonctionnaire. La décision du tribunal de police n'est pas susceptible d'appel.

Considérations critiques

16. Le mouvement perceptible sur le long terme dans l'évolution du droit belge et dans la jurisprudence tend nettement à privilégier les efforts destinés à assurer l'effectivité des droits sociaux aux personnes pauvres, plutôt qu'à réprimer la mendicité. L'ordonnance du 19 avril 2007 et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 interdisant la mendicité dans les installations de la STIB sous peine d'amendes administratives apparaissent dès lors comme d'évidentes régressions, renouant avec des réflexes mercantiles hérités du XV^e siècle. Ils s'inscrivent dans le cadre de la chasse aux non-travailleurs, supposés dangereux socialement, en tout cas inadaptés au grand marché que constitue aujourd'hui l'Union européenne et le monde.

17. Depuis 1993, mendier est un droit en Belgique, même s'il faut évidemment déplorer que des personnes doivent y avoir recours pour tenter de vivre décemment.

18. Cette pratique est souvent contrainte par la non-effectivité des droits sociaux, spécialement en matière d'aide sociale. Malgré le prescrit légal et les efforts de la plupart des CPAS, il reste évident que plus un justiciable est privé de ses droits fondamentaux, moins il est apte à les faire valoir.

19. La mendicité est aussi provoquée par la limitation des droits sociaux. Ainsi, même s'ils sont pour la plupart ressortissants roumains, la majorité des Roms présents à Bruxelles, tout en étant notoirement l'objet de discrimination dans leur pays d'origine⁽¹⁷⁾, n'obtiennent pas de titre de séjour en Belgique et, partant, ne peuvent pas bénéficier du droit à l'intégration sociale⁽¹⁸⁾. S'ils ne possèdent pas de titre de séjour, ils ne peu-

vent obtenir qu'une aide sociale limitée à l'aide médicale urgente ou, en ce qui concerne les enfants, l'aide en nature dans un centre Fedasil, dont on sait toutefois qu'ils sont actuellement saturés et refusent d'accueillir les personnes⁽¹⁹⁾.

20. De plus, une directive (2004/38) du 29 avril 2004⁽²⁰⁾ indique que «*Les citoyens de l'Union et les membres de leur famille ont un droit de séjour tel que prévu à l'article 6 tant qu'ils ne deviennent pas une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil*». Les États membres peuvent aussi «*restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union*» pour des raisons «*d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique*». Est ainsi refusé aux ressortissants européens les plus pauvres le droit fondamental de libre circulation. Les États membres sont autorisés à les expulser s'ils dépendent de l'aide sociale. La mendicité n'est dès lors souvent que la seule solution de survie.

21. Il est permis de se demander si la répression de la mendicité ne se heurte pas à la lettre et à l'esprit de la Convention européenne des droits de l'homme. En tout cas, la possibilité d'un emprisonnement des mendiants est exclue par l'article 5, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme, contrairement à celui des vagabonds.

22. Il est vrai que l'ordonnance bruxelloise du 19 avril 2007 et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2007 ne pré-

voient que la possibilité d'infliger des amendes administratives, mais l'absurdité du système est évidente lorsque l'on constate que des amendes frappent éventuellement les pauvres parce que la pauvreté les oblige à mendier.

23. La conformité de la situation faite aux Roms plus particulièrement pose des questions par rapport à la Charte sociale révisée, ratifiée par la Belgique.

24. La jurisprudence interne a parfois considéré la mendicité comme contraire à la dignité humaine, et, partant, comme constituant une violation de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme⁽²¹⁾. L'application de la loi et de la réglementation internes sont alors écartés par la norme internationale revêtue d'effets directs.

25. Le plus frappant ne demeure-t-il pas que dans un État censé être très différent de celui qui existait dans les siècles précédents, les législateurs, les gouvernants et les réglementateurs s'obstinent à vouloir combattre la mendicité et les pauvres par des méthodes répressives qui ont constamment prouvé leur inanité, au lieu de tirer les conséquences de la consécration de droits en recherche d'une égalité plus effective, fondés sur la préservation de la dignité des mendiants et, au bout du compte, également sur la dignité de ceux qui leur font à l'occasion l'aumône ?

Le 10 décembre 2009.

(17) Voy. la création en 1995, par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, d'un Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage (MG-S-ROM) et les campagnes de sensibilisation suscitées, dont la campagne Dosta ! en 2009.

(18) Selon l'article 3 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, pour pouvoir bénéficier du droit à l'intégration sociale, la personne doit notamment soit posséder la nationalité belge, soit bénéficier en tant que citoyen de l'Union européenne, ou en tant que membre de la famille qui l'accompagne ou le rejoint, d'un droit de séjour de plus de trois mois, conformément aux dispositions de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement, et l'éloignement des étrangers.

(19) Voy. le très fameux article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, qui a fait l'objet de multiples modifications en deux décennies et d'un contentieux apparemment inépuisable devant la Cour constitutionnelle.

(20) Directive (2004/38) du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE.

(21) Priver le demandeur de régularisation qui se trouve dans l'impossibilité de subvenir lui-même à ses besoins, de l'aide sociale nécessaire pour vivre conformément à la dignité humaine le contraint à la mendicité et est contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. (C.T. Bruxelles, 22 janvier 2002, Rev. dr. étr., 2002, liv. 117, 106, note).