

Interpellation au Conseil communal

Monsieur le Bourgmestre,
Mesdames et Messieurs les échevins et échevins,
Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers communaux,

J'ai l'honneur de vous interpellier en ma qualité de citoyenne liégeoise et en ma qualité de vice-présidente de la Ligue des droits humains, au sujet du règlement de police du 25 juin 2001 relatif à la mendicité.

Ce règlement n'est pas en adéquation avec les valeurs libérales, sociales ou humanistes défendues par la Ville de Liège. Par son caractère superflu et impraticable et par son application arbitraire, ce règlement viole les droits humains des personnes les plus vulnérabilisées par l'extrême pauvreté, contraintes de mendier pour assurer leur subsistance.

Pour rappel, **la répression pénale de la mendicité a été abolie en Belgique** par une loi du 12 janvier 1993.

En 1997, le Conseil d'Etat a ensuite jugé qu'une interdiction administrative généralisée de mendier était disproportionnée : seules les mesures strictement nécessaires pour assurer le maintien de l'ordre public peuvent être prises¹.

Le 25 juin 2001, la Ville de Liège a pourtant adopté un règlement à ce point restrictif qu'il entrave de manière disproportionnée les droits fondamentaux des personnes qui mendient.

Ainsi, selon le règlement, la mendicité n'est autorisée que pendant les heures de bureau, du lundi au vendredi de 8h à 17h, le samedi de 7h à 12h et interdite le dimanche. Chaque jour, en tournante, ce sont deux zones différentes sur les 14 existantes où les personnes sont autorisées à mendier, mais pas plus de deux au même endroit et au même moment, pas plus de quatre dans la même artère, pas aux carrefours, pas devant les édifices publics, commerces ou habitations privées, pas avec un enfant de moins de seize ans (même si c'est le sien), pas avec un animal « agressif ou susceptible de le devenir ». Il est même interdit de « solliciter » les passant.es ou de « tendre un accessoire » pour solliciter les passant.es.

Toute infraction au règlement est susceptible d'une peine de police. Par ailleurs, une détention administrative automatique de 12h est prévue dès la troisième infraction au règlement constatée par la police².

Les associations actives sur le terrain rapportent que ce règlement est impraticable et appliqué de manière arbitraire par la police.

En effet, qui peut imaginer que quelques centaines de personnes se retrouveraient et s'organiseraient, le vendredi, entre 8h et 17h, toutes dans le quartier de Saint-Léonard et de Sainte-Walburge Rocourt, deux par deux, pas plus de quatre par artère, pas devant les édifices publics, habitations ou les commerces, pour mendier, et cela, sans solliciter les passant.es et

¹ C.E., arrêt n°68.735 du 8 octobre 1997.

² L'Avenir, « [Mendicité : il est interdit d'interdire](#) », 14 mai 2012.

sans tendre un accessoire ? Qu'est-ce qu'un animal « susceptible d'être dangereux » ? Comment mendier sans solliciter un.e passant.e ?

Lors de l'examen du budget alloué à la police, le 29 mars 2023³, vous avez confirmé être à l'écoute de la police, son chef de corps ayant confirmé que le règlement est un outil pour l'application duquel « l'attitude du policier est déterminante ». Cette marge de manœuvre est contraire au principe sécurité juridique, l'un des éléments essentiels d'un Etat de droit, et ouvre la porte à l'arbitraire.

Ainsi, par exemple, il m'est revenu de manière fâcheusement concordante par plusieurs associations actives sur le terrain, que des policiers ont arbitrairement saisi, à plusieurs reprises, la recette des personnes interpellées pour avoir mendié ; ce qui me semble – sauf justification tout-à-fait exceptionnelle – totalement illégal.

L'illégalité du règlement vous a été dénoncée à plusieurs reprises.

En novembre 2019, la section liégeoise de la Ligue des droits humains avait initié une carte blanche, signée par 43 personnes mendiante, Me Olivia VENET, présidente de la Ligue des droits humains, et Monsieur Paul MARTENS, Président émérite de la Cour constitutionnelle⁴.

Cet appel faisait suite à un jugement du Tribunal correctionnel de Liège qui avait dénoncé l'illégalité du règlement, et notamment des détentions administratives automatiques⁵.

Lors du Conseil communal suivant, le 25 novembre 2019, une motion de révision du règlement avait alors été renvoyée en commission du Bourgmestre, pour être examinée plus amplement⁶.

Entre-temps, deux nouveaux éléments nous convainquent de l'urgence d'abroger purement et simplement ce règlement.

Premier élément, le 19 janvier 2021, la Suisse a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme⁷. La Suisse avait condamné Madame Lacatus, une jeune femme vulnérable, à une amende et à une détention de cinq jours, pour avoir mendié dans les rues de Genève.

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que seuls de « solides motifs d'intérêt public » peuvent justifier une interdiction partielle de la mendicité⁸. 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 »⁹. En effet, les restrictions

³ Retransmission du [Conseil communal du 29 mars 2023](#).

⁴ Le Vif, « [Carte blanche : A Liège, on persécute les mendiants, pas la pauvreté](#) », 20 novembre 2019.

⁵ Tribunal de première instance de Liège, division Liège, 15^{ème} ch., 19L001718, 3 juillet 2019.

⁶ Procès-verbal du Conseil communal du 25 novembre 2019, addendum 151.1.

⁷ CrEDH, Lacatus c. Suisse, n°14065/15, 19 janvier 2021.

⁸ CrEDH, Lacatus c. Suisse, n°14065/15, 19 janvier 2021, § 110.

⁹ Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains (IFDH) et Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains », Cahier de jurisprudence n°3, avril 2023, p. 10 (ci-après « IFDH & Service de lutte contre la pauvreté, Cahier de jurisprudence n°3 »); V. également, CrEDH, Lacatus c. Suisse, n°14065/15, 19 janvier 2021, §§ 113, 79.

ne sont admissibles que lorsqu'elles sont nécessaires pour protéger les droits d'autrui contre les nuisances réelles¹⁰. En aucun cas, le simple fait de mendier, de manière non agressive ou non intrusive, ne peut être présumé comme une nuisance¹¹.

La Cour européenne des droits de l'homme, a conclu que la peine infligée à Madame Lacatus était une atteinte disproportionnée à sa vie privée 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 »¹².

Deuxième élément, le 4 mai 2023, l'Institut Fédéral pour les Droits Humains et le Service de Lutte contre la pauvreté ont examiné, à la lumière de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'Etat, la légalité des 305 réglementations de la mendicité prises par les villes et communes de Belgique. 253 de ces réglementations, dont celle de la Ville de Liège, contiennent une ou plusieurs dispositions illégales.

En l'espèce, le règlement liégeois en contient de nombreuses :

- L'interdiction de mendier dans certains lieux, ainsi que les règles visant à une répartition des mendiant.es (deux par deux, quatre par rues etc.), ont une portée trop générale pour être proportionnée aux buts légitimes qui pourraient être poursuivis ; il est nécessaire de vérifier au cas par cas si le passage est entravé, s'il y a trouble à l'ordre public ou s'il est empiété sur les droits des tiers¹³ ; pour rappel, l'attrait touristique n'est pas considéré comme un objectif légitime pour restreindre la mendicité, et la mendicité, en tant que telle, ne peut être considérée comme une nuisance ;
- L'interdiction de « solliciter » les passant.es, y compris en tendant un accessoire, viole de manière disproportionnée le droit de mendier ; le simple inconfort des passant.es ne constitue pas un trouble à l'ordre public qui lèse leurs droits¹⁴ ;
- L'interdiction de mendier avec une personne mineure d'âge a déjà été censurée par le Conseil d'Etat¹⁵ et le Comité des droits de l'enfant des Nations unies¹⁶ ; il convient d'agir sur les causes de la pauvreté et non de sanctionner les parents¹⁷ ; tous les outils existent déjà pour lutter contre l'exploitation de la mendicité des enfants si nécessaire ;

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² CrEDH, Lacatus c. Suisse, n°14065/15, 19 janvier 2021, §§ 115

¹³ IFDH & Service de lutte contre la pauvreté, Cahier de jurisprudence n°3, pp. 22-24.

¹⁴ Ibidem, pp. 15-16, 27.

¹⁵ C.E., arrêt n°229.729 du 6 janvier 2015 et C.E., arrêt n°233.595 du 22 janvier 2016.

¹⁶ Courrier de Madame Kirsten Sandberg, Présidente du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme, Genève, 17 juin 2013, cité par M. LAMBERT et J. FIERENS, « De l'inutilité de la répression de la mendicité : aspects historiques et juridiques », *Pauvreté, Trimestriel du Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté*, n°5, septembre 2014, p. 17.

¹⁷ IFDH & Service de lutte contre la pauvreté, Cahier de jurisprudence n°3, pp. 19 et suiv.

- L'interdiction de mendier avec des animaux « susceptibles de devenir agressif » a déjà été censurée par le Conseil d'Etat, étant contraire aux exigences de prévisibilité et d'accessibilité de la loi pénale¹⁸;
- L'interdiction de principe de la mendicité dite « déguisée », c'est-à-dire en échange d'un service offert, sauf demande d'autorisation, contrevient également aux balises posées par le Conseil d'Etat et la Cour européenne des droits de l'homme : le principe est le droit de mendier et les exceptions ne sont admissibles que lorsqu'un trouble à l'ordre public réel est constaté¹⁹ ;

Enfin, une détention administrative appliquée de manière automatique de douze heures est une violation flagrante de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police²⁰ qui n'autorise la privation de liberté qu'en cas d'absolue nécessité, si une personne trouble de manière effective la tranquillité publique.

Dans la mesure où la loi sur la fonction de police et d'autres règlements communaux encadrent déjà l'action de la police pour gérer les troubles à l'ordre public, et que des dispositions pénales existent déjà pour lutter contre l'exploitation de la mendicité ou le harcèlement, nous nous interrogeons sur la nécessité même d'un règlement spécifique, qui stigmatise autant les personnes contraintes de mendier pour assurer leur dignité humaine.

Vous avez confirmé, lors du Conseil communal du 22 mai 2023, avoir pris la mesure de l'évolution du droit et avoir sollicité votre service juridique²¹.

Partant, mes questions sont les suivantes.

- 1) Pouvez-vous vous nous confirmer que vous abrogez, sans délai, toutes les dispositions illégales pointées par l'Institut Fédéral des Droits Humains et le Service de lutte contre la pauvreté, comme étant contraires au droit au respect de la dignité humaine, au droit fondamental à la vie privée et au principe de sécurité juridique ?
- 2) Pouvez-vous nous confirmer que vous engagerez une concertation avec l'Institut Fédéral des Droits Humains, le Service de Lutte contre la Pauvreté et les associations actives dans le secteur (notamment ATD Quart Monde, Sortir du Bois, le Front Commun SDF, Thermos, les Sentinelles, Benoît et Michel, les infirmières de rue, le Smile, les éducateurs de rue du Relais Social etc.) sur la nécessité concrète de maintenir un règlement sur la mendicité à Liège, vu qu'il existe déjà des dispositions légales permettant de gérer les troubles à l'ordre public et vu que d'autres villes et communes, en Belgique et dans le monde, ne disposent pas de tels règlements stigmatisants les personnes les plus démunies et vulnérables ?

¹⁸ Ibidem, pp. 21 et 47 ; C.E., arrêt n°229.729 du 6 janvier 2015 et C.E., arrêt n°233.595 du 22 janvier 2016.

¹⁹ IFDH & Service de lutte contre la pauvreté, Cahier de jurisprudence n°3, p. 28.

²⁰ Article 31 de la loi du 4 août 1992 sur la fonction de police.

²¹ Retransmission du [Conseil communal du 22 mai 2023](#).

- 3) Pouvez-vous nous confirmer que les recettes des personnes qui mendient ne seront plus, en aucun cas, saisies par la police et qu'une enquête interne sera engagée afin de faire toute la lumière sur ces agissements *prima facie* arbitraires ?

Monsieur le Bourgmestre, Mesdames et Messieurs les échevins et les échevins, Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers communaux, je vous remercie pour l'attention que vous porterez à cette interpellation.

Liège, le 26 mai 2023

Sibylle GIOE

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a series of loops and a horizontal line extending to the right.