CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 229.729 du 6 janvier 2015

213.533/XV-2639

En cause : **1. PIETQUIN** Jean-François,
2. l'a.s.b.l. LIGUE DES DROITS DE L'HOMME,
3. l'a.s.b.l. LUTTES, SOLIDARITÉS, TRAVAIL,

ayant élu domicile chez
Me J.-M. DERMAGNE, avocat,
rue de Behogne 78
5580 Rochefort,

contre :

la ville de Namur,

ayant élu domicile chez
Me M. NIHOUL, avocat,
avenue Reine Astrid 10
1330 Rixensart.

LE PRÉSIDENT F.F. DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 28 août 2014 par Jean-François Pietquin, l'a.s.b.l. Ligue des Droits de l'Homme et l'a.s.b.l. Luttes, Solidarités, Travail, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution du règlement général relatif à la mendicité sur le territoire de la ville de Namur, adopté par le conseil communal le 26 juin 2014 et affiché le 2 juillet suivant;

Vu le dossier administratif et la note d'observations déposés par la partie adverse selon la procédure électronique;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 4 décembre 2014 fixant l'affaire à l'audience du 19 décembre 2014 à 10 heures;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'Etat, président de chambre f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me J.-M. DERMAGNE, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me M. NIHOUL, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

Particulièrement depuis 2013, les autorités communales de Namur reçoivent des plaintes et réclamations à propos de comportements problématiques liés à la mendicité. Le service des gardiens de la paix fait régulièrement état d'incidents en raison de la présence de personnes faisant la manche. La zone de police de Namur indique, dans un rapport du 27 mai 2014, avoir effectué, entre le 1er janvier et le 27 mai, 118 interventions relatives à la mendicité au sens large (y compris les personnes sans domicile fixe et les *squats*), soit environ 1 % du total des interventions de police effectuées durant cette période.

Le 26 juin, le conseil communal adopte le règlement attaqué, qui se présente comme suit :

> «Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, spécialement ses articles L1122-30 alinéa 1er, L1122-32, L1123-29, L1133-1 et L1133-2;
>
> Vu la Nouvelle Loi Communale, spécialement ses articles 119, 119*bis*, 133 alinéa 2 et 135 § 2, 1°, 2°, 3°, 5° et 7°;
>
> Vu la loi du 8 avril [1965] sur la protection de la jeunesse, spécialement son article 82;
>
> Vu la loi du 16 février 1954 relative à la protection de la canne blanche;
>
> Considérant que les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux ou édifices publics;
>
> Que, particulièrement, appartient aux communes le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes,

accompagnées d'ameutement dans les rues et le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

Qu'également, les communes doivent prendre des précautions convenables en vue de prévenir les accidents ainsi que les mesures nécessaires y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme de dérangement public;

Considérant que la pratique de la mendicité est susceptible de compromettre la commodité du passage, voire de mettre en danger la circulation des piétons et automobilistes en certains endroits particulièrement fréquentés de l'entité;

Que la pratique de la mendicité est également susceptible de nuire au bon déroulement d'événements particuliers entraînant de grands rassemblements de personnes;

Qu'en certains endroits, la mendicité est également susceptible de générer un sentiment d'insécurité, particulièrement à l'égard des catégories "faibles" (enfants-personnes âgées) et de perturber le déroulement d'activités, notamment scolaires et commerciales, susceptibles de dégénérer en dispute et autres troubles;

Que la pratique de la mendicité a été constatée à l'occasion de grands rassemblements (brocantes et marchés notamment) ainsi qu'en certains endroits (abords des grands magasins, commerces, gares, places publiques,...);

Qu'il a été constaté, par ailleurs, depuis plusieurs mois un accroissement considérable du nombre de mendiants sur le territoire communal et singulièrement dans les artères commerçantes et touristiques du centre de Namur et de Jambes;

Qu'une part significative de cette nouvelle mendicité est organisée, ou à tout le moins facilitée par des réseaux extérieurs qui viennent s'ajouter aux mendiants qui étaient déjà présents sur le territoire de la Ville (utilisant parfois même des enfants, des jeunes animaux et allant jusqu'à simuler des infirmités;...);

Que de nombreuses plaintes et réclamations ont été adressées tant au Bourgmestre qu'au Chef de corps par des touristes, par des citoyens, par des commerçants, par des usagers de la Ville (travailleurs, étudiants, chalands...);

Que le diagnostic local de sécurité rédigé dans le cadre du Plan Stratégique de Sécurité et de Prévention (PSSP) édicté par le Ministère de l'Intérieur, permet de favoriser la prise de décision en matière d'orientation des actions et des projets de la Ville et de ses partenaires dans le cadre de ce même PSSP qui met en exergue l'insécurité subjective (perception, sentiment d'insécurité) vécue et dénoncée par la population;

Qu'il est manifeste que cette mendicité génère un sentiment d'insécurité fort dans le chef de la population;

Qu'il appartient dès lors au Conseil, sur proposition du Bourgmestre, de prendre des mesures idoines pour endiguer ce phénomène dans les plus brefs délais pour éviter une extension de celui-ci;

Qu'il convient en conséquence d'interdire la mendicité dans les lieux où les troubles sont plus régulièrement constatés et les plus probables de se produire et ce durant le temps strictement nécessaire;

Considérant enfin que certaines formes de mendicité particulièrement dérangeantes doivent être interdites;

Qu'en parallèle, un plan d'action transversal relatif à la politique d'accompagnement social se poursuivra intensément avec l'ensemble des services et acteurs concernés, internes et externes à la Ville, sur le territoire communal;

Considérant en outre qu'un règlement relatif aux prestations artistiques sur le domaine public, tel le service chantant, sera proposé prochainement au Conseil communal;

Sur proposition du Collège communal du 26 juin 2014,

Décide :

Art. 1er : Au sens du présent règlement, il y a lieu d'entendre par :

Mendicité, le fait de demander aide et assistance au public sous forme d'aumônes ou le fait de dissimuler la demande d'aumône sous le prétexte d'offrir un service, tel que la vente d'objets, de journaux ou de périodiques...

Art. 2 : La mendicité est interdite à Namur dans les lieux publics spécifiés ci-après:

a. Namur : places de la Station, du Chapitre, et Léopold, boulevards Ernest Mélot, du Nord, rue Borgnet, square Léopold, rues Rogier, Godefroid, avenue de la Gare, rue de Fer, venelle des Capucins, rue des Dames Blanches, Espace de l'Ange, rue de Marchovelette, place d'Armes, rues de la Monnaie, du pont, l'ensemble des rues du piétonnier, rues de Bruxelles, des Croisiers, des Carmes, rue et passage Saint-Joseph, passage de la Gare, rues de l'Inquiétude, Émile Cuvelier, place du Théâtre, rues de la Tour, Saint Jacques, du Beffroi, de Bavière, des Brasseurs, place Maurice Servais, rues du Bailly, des Échasseurs, Jean-Baptiste Brabant, du 1er Lanciers, de l'Étoile, des Tanneries, du Lombard, Julie Billiart, Saint-Nicolas, place l'Ilon, rue Bas de la Place, avenue Fernand Golenvaux, rues d'Harscamp, de Gravière, Pepin, Joseph Saintraint, Lelièvre, places Saint-Aubain, du Palais de Justice, rues Grafé, Grandgagnage, de l'Arsenal, du Séminaire, rempart de la Vierge, places Saint-Hilaire, Kegeljan, Marché Saint Remy, rue du Grognon, pointe du Grognon, rue Notre-Dame, impasse de l'Hôpital Militaire, rues Moncrabeau, Gaillot, Lucien Namêche, jardins du Mayeur, rue des Ursulines, place du Carillon, rues de l'Évêché, des Bouchers, impasse d'Harscamp, quais de Sambre (dans sa section comprise entre les ponts de l'Évêché et de France), des Chasseurs Ardennais, rues du Tan, Patenier, de Gembloux, chaussées de Louvain et de Waterloo.

b. Jambes : place de la Wallonie, rue de la Gare Fleurie, avenues du Bourgmestre Jean Materne et Gouverneur Bovesse, boulevard de la Meuse, quai de Meuse, rue d'Enhaive (dans sa section comprise entre l'avenue du Bourgmestre Jean Materne et le rue de la Brigade Piron).

La mendicité est interdite à l'occasion des manifestations spécifiques suivantes : les Fêtes de Wallonie, le marché de Noël, ainsi que lors des fêtes et kermesses locales, pendant la durée et aux endroits du domaine public où elles se déroulent.

Art. 3 : Est également interdit, sur l'ensemble du domaine public, et de façon permanente :

- le fait de mendier accompagné d'un mineur de moins de 16 ans;
- le fait de mendier avec une agressivité physique ou verbale;
- le fait de mendier accompagné d'un animal potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir;
- le fait de mendier en entravant la progression des passants;
- le fait de mendier à l'entrée des édifices publics ou privés en en entravant l'accès;
- sur les voies de circulation et les carrefours routiers.

Art. 4 : Sans préjudice de sanctions plus fortes éventuellement prévues par des lois particulières, les contraventions aux dispositions des articles 2 et 3 sont punies de peines de police.

Art. 5 : Sans préjudice des peines prévues à l'article 4 et des mesures de police administrative le cas échéant nécessaires, les contrevenants aux dispositions du présent règlement sont orientés vers le service de Cohésion sociale et ses partenaires au sein du relais social urbain namurois qui fournissent à ceux-ci, sur base volontaire, une information quant à l'aide sociale en vigueur, ainsi qu'une assistance, notamment quant aux démarches administratives que nécessite leur situation.

Art. 6 : Le présent règlement reste en vigueur durant 12 mois à compter de sa publication.

Art. 7 : Le présent règlement est publié par voie d'affichage.

Art. 8 : Une expédition du présent règlement est adressée :

● aux greffes des Tribunaux de Première Instance et de Police de Namur, pour mention dans les registres tenus à cet effet;
● au Collège provincial, aux fins de publication dans le bulletin provincial;
● au Chef de corps de la police locale pour disposition.»;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours dans le chef du premier requérant, en faisant valoir que, bien qu'il soit domicilié à Namur, il ne démontre pas qu'il serait visé par l'acte attaqué; qu'elle relève qu'il n'établit pas qu'il aurait déjà mendié sur le territoire de la ville de Namur, qu'il aurait fait l'objet de mesures de police en application du règlement attaqué, qu'il serait actuellement dépourvu de ressources financières lui permettant de subvenir à ses besoins sans faire usage de la mendicité, qu'il n'aurait pas accès au C.P.A.S. de Namur pour faire droit à une aide ou qu'une telle aide lui aurait été refusée;

Considérant que le premier requérant dépose, à l'audience, des pièces relatives à ses conditions de vie;

Considérant qu'en principe, toute personne susceptible d'entrer dans le champ d'application d'un règlement communal est recevable à en contester la légalité devant le Conseil d'État s'il lui fait grief; que le règlement attaqué est un règlement de police qui restreint l'exercice des libertés individuelles et que la requête indique, sans être contredite par des éléments probants, que l'intéressé souhaite pouvoir mendier à Namur, où il réside; que le constat qu'il pourrait bénéficier du droit à l'intégration sociale ne suffit pas à écarter l'hypothèse qu'il doive ou veuille se livrer à la mendicité pour des raisons qu'il n'a pas à détailler; qu'en outre, il ressort des pièces déposées à l'audience qu'il ne relève pas d'une catégorie sociale qui serait manifestement étrangère aux destinataires potentiels de l'interdiction édictée par l'acte attaqué; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours de la troisième requérante en constatant que celle-ci ne produit pas la décision d'agir, adoptée par les organes statutairement compétents pour ce faire; qu'elle estime que malgré les récentes réformes des règles de procédure au contentieux administratif, la recevabilité de recours introduits par des personnes morales n'est pas établie si elles ne produisent pas les actes de désignation de leurs organes et des décisions d'agir en justice;

Considérant que l'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 20 janvier 2014, prévoit ce qui suit : «Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter.»; qu'à la suite de cette modification, et conformément à l'intention du législateur, l'article 3, 4°, du règlement général de procédure a été modifié par l'arrêté royal du 28 janvier 2014 et n'impose plus aux personnes morales

requérantes, lorsqu'elles sont représentées par un avocat, de joindre à la requête l'acte de désignation de leurs organes ni la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice; que tant la loi du 20 janvier 2014 que son arrêté d'exécution tendent donc à alléger les obligations des personnes morales requérantes; que la partie adverse ne peut exiger de celles-ci la démarche dont le législateur a précisément voulu les dispenser lors de l'introduction d'un recours; qu'aucun indice ou élément n'est avancé en l'espèce, qui pourrait constituer même un début de preuve contraire ou imposer d'instruire la question plus avant; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse conteste également la recevabilité des recours des deuxième et troisième requérantes à défaut d'intérêt; qu'elle invoque les arrêts n^{os} 226.783 et 226.784 du 18 mars 2014, qui ont rejeté les recours d'associations sans but lucratif contre des règlements communaux, à défaut pour elles d'identifier de manière suffisamment précise une atteinte portée à leur objet social et de pouvoir prétendre être directement affectées par ces règlements; qu'elle rappelle plus généralement la jurisprudence relative à la recevabilité des recours des personnes morales, notamment en matière d'environnement; qu'à propos de la deuxième requérante, elle souligne que son objet est à ce point diversifié et indéterminé géographiquement, que l'on n'aperçoit pas quelle décision administrative pourrait y échapper, de sorte que la thèse des requérants équivaudrait à la dispenser d'établir un intérêt personnel au recours; qu'à propos de la troisième requérante, elle fait valoir que le règlement attaqué n'affecte pas son objet social dès lors que la défense de la mendicité ne peut pas être considérée comme un moyen de libérer les personnes issues de la population la plus pauvre de l'assistance, de la dépendance et de la pauvreté, comme il est prévu dans les statuts;

Considérant que l'objet social de la troisième requérante, qui a son siège social à Namur, est défini comme suit par l'article 3 de ses statuts :

> «(...) de rencontrer et de regrouper des personnes issues de la population la plus pauvre en vue de, en collaboration avec des travailleurs volontaires, rechercher, créer et gérer les moyens de se libérer de l'assistance, de la dépendance et de la pauvreté. Ces moyens peuvent inclure, entre autres, toute forme de promotion sociale, culturelle et professionnelle, de participation à des activités favorisant la création d'emplois, tout projet de formation humaine ou d'éducation permanente.»;

qu'un tel objet social se distingue et de l'intérêt général et de l'intérêt individuel des membres; que, selon cette requérante, le règlement attaqué est de nature à porter atteinte aux droits et libertés ainsi qu'aux intérêts de la population la plus pauvre de Namur, qu'elle se donne pour objet de rencontrer et de regrouper; que l'opinion contraire de la partie adverse sur ce point ne suffit pas à dénier l'intérêt au recours, dès lors que le règlement attaqué produit bien des effets qui affectent cette population; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que le recours est donc recevable dans le chef des première et troisième parties requérantes; que dès lors, dans le cadre d'un examen en référé, il

n'est pas nécessaire de se prononcer sur la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit au nom de la deuxième requérante;

Considérant que la partie adverse conteste l'urgence, en constatant que la requête ne comporte aucun élément concret pouvant démontrer que le premier requérant doit, d'urgence, chercher dans la mendicité le complément de ressources nécessaires pour vivre ou améliorer sa condition matérielle; qu'elle relève qu'il n'a pas agi selon la procédure d'extrême urgence et a attendu près de deux mois après l'entrée en vigueur du règlement attaqué pour introduire le recours, ce qui dément la réalité de l'urgence invoquée en l'espèce, soit une question de survie au jour le jour; qu'elle conteste qu'un arrêt en annulation ne puisse être prononcé dans le délai d'un an, et ajoute que le caractère temporaire d'une réglementation n'a pas pour effet en soi de rendre sa contestation urgente, à moins que l'objectif du recours soit de «faire un exemple»; qu'elle plaide enfin que la suspension du règlement aurait des conséquences négatives manifestement déraisonnables au regard de ses avantages pour les parties requérantes, puisqu'elle entraînerait un nouvel afflux des mendiants sur le territoire de la ville de Namur et encouragerait la poursuite des incidents liés à la mendicité dans les lieux les plus fréquentés de la ville;

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 1er, alinéa 2, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que l'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain; qu'elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond;

Considérant que le règlement attaqué prévoit en son article 6 qu'il produit ses effets durant douze mois à dater de sa publication; qu'il est possible mais peu vraisemblable qu'un arrêt au fond puisse être prononcé avant l'expiration de cette période; que le référé est donc la seule procédure assurant, en l'espèce, une protection juridictionnelle effective contre un règlement dont le contenu présente pour ses destinataires une certaine gravité, puisqu'il les affecte dans la recherche de moyens d'existence qu'ils ne peuvent manifestement pas se procurer aisément par d'autres voies; que la seule circonstance de n'avoir pas agi selon la procédure d'extrême urgence, qui est et doit demeurer exceptionnelle, ne dément pas l'urgence; que la demande présente une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation; que la proportionnalité des effets de la suspension de l'acte attaqué ne doit être examinée qu'en termes de balance des intérêts, s'il s'avère qu'un moyen est sérieux;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 11, § 1er, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 23, alinéa 1er, de la Constitution et du principe général de droit du respect de la dignité humaine; que, selon eux, de nombreuses personnes seraient privées du droit de mener une vie conforme à cette dignité, droit pourtant garanti par les dispositions visées au moyen, du fait de la carence des autorités, en sorte que la seule issue serait de se livrer à la mendicité;

qu'ils invoquent en particulier l'article 11, § 1er, du Pacte précité :

> «Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les États parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.»;

que, selon eux, à supposer que les dispositions citées soient dépourvues d'effet direct, la règle dite de *standstill* empêche d'adopter des mesures de portée générale qui provoqueraient une régression par rapport à la situation antérieure; or, le règlement contesté aurait pour résultat d'empêcher ses destinataires de recourir à «l'ultime moyen qui est à leur disposition pour survivre»; qu'ils ajoutent que, s'il est regrettable que certaines personnes ne puissent trouver que dans la mendicité la voie vers une existence digne, cette possibilité ne peut leur être retirée ou réduite par l'administration, comme elle le fait par le règlement attaqué;

Considérant que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine implique de pouvoir disposer de moyens d'existence, ce à quoi la mendicité peut concourir à défaut de meilleure solution concrète et effective; que ce droit n'implique toutefois pas celui de mendier sans qu'aucune restriction ne puisse être apportée à cette pratique par l'autorité administrative; que, sous réserve de l'examen des autres moyens, le règlement attaqué se fonde sur les pouvoirs de police de l'autorité communale, dont l'existence est beaucoup plus ancienne que les dispositions invoquées au moyen et ne peut contrevenir à un principe de *standstill*; que les interdictions édictées à ce titre peuvent limiter la mendicité tout comme elles peuvent restreindre d'autres activités de nature à procurer des ressources, par exemple le commerce ou l'organisation de spectacles; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 135 de la Nouvelle loi communale (N.L.C.), du principe de proportionnalité, du principe général de droit «du respect de l'intérêt supérieur de l'enfant» et de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'en une première branche, ils soutiennent que le règlement attaqué ne s'inscrirait pas dans les objectifs de sécurité, de salubrité ou de tranquillité publiques fixés à l'article 135 N.L.C., l'intention véritable de ses auteurs étant de protéger les passants d'un sentiment de gêne et de culpabilité et de satisfaire une demande des commerçants namurois; qu'ils ajoutent que le bourgmestre a aussi déclaré vouloir lutter contre la mendicité organisée, dont il n'existerait pourtant aucune définition légale, et qu'un troisième but, tout aussi contestable, serait d'empêcher l'installation à

Namur de mendiants venant d'autres communes dont ils sont chassés par divers règlements communaux; qu'ils évoquent l'historique de la répression de la mendicité depuis le XV^e^ siècle et rappellent que cette pratique a été dépénalisée par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire; qu'ils concluent en ces termes : «le règlement attaqué constitue dès lors un retour à la philosophie répressive du XV^e^ siècle, indigne d'une démocratie moderne. Déjà à cette époque reculée, la prétendue solution était de chasser les mendiants des villes, sous peine de sanctions.»; qu'ils ajoutent que les dispositions de l'article 5 du règlement sont purement «cosmétiques» et inutiles;

qu'en une deuxième branche, ils affirment que le règlement attaqué a pour effet d'interdire la mendicité dans toutes les artères commerçantes de Jambes et de Namur − les secondes correspondant approximativement au quartier dit de la Corbeille −, ce qui équivaudrait à une interdiction généralisée qui ne dit pas son nom, dans l'intention de contourner la jurisprudence de l'arrêt n° 68.735 du 8 octobre 1997;

qu'en une troisième branche, ils dénoncent la disproportion des sanctions prévues, les peines de police auxquelles l'article 4 renvoie étant, aux termes des articles 7, 28, 37*ter* et 38 du Code pénal, soit l'emprisonnement de un à sept jours, l'amende pouvant aller jusqu'à 270 € par l'ajout des décimes additionnels, une peine de travail ou la confiscation spéciale; que, selon eux, outre l'importance de la sanction financière pour ceux qui se livrent à la mendicité, il est inacceptable qu'une personne dont le comportement ne constitue ni une atteinte aux personnes, ni une atteinte aux biens puisse être frappée d'une peine allant jusqu'à sept jours d'emprisonnement;

que la quatrième branche du moyen fait valoir que le règlement attaqué pourrait avoir pour conséquence, soit que des enfants soient séparés de leurs parents, soit même, s'agissant d'enfants de moins d'un an, qu'ils soient emprisonnés avec eux; qu'ils invoquent un arrêt de la cour d'appel de Bruxelles du 26 mai 2010 selon lequel le fait de mendier accompagné de très jeunes enfants ne constitue pas une infraction pénale; qu'ils rappellent que, suivant l'article 3, § 1^er^, de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, toute décision concernant des enfants doit tenir compte de leur intérêt supérieur et citent un courrier du Comité des droits de l'enfant de l'Organisation des Nations Unies selon lequel une mesure d'interdiction de la mendicité ne peut impliquer que les parents soient placés en détention pour avoir mendié avec leurs enfants; qu'ils soutiennent que, même si la disposition de droit international citée est considérée comme n'ayant pas d'effet direct, elle n'en est pas moins pertinente pour mesurer la disproportion manifeste des mesures en cause;

Considérant que la partie adverse répond, sur la première branche, que le moyen lui fait un procès d'intention et que ce grief est contraire aux éléments du dossier administratif; qu'elle rappelle les termes de l'article 135, § 2, N.L.C., et la motivation de l'acte attaqué; qu'elle soutient que ce règlement vise bien à réprimer les atteintes à la tranquillité publique, la commodité du passage, le maintien du bon ordre et la sécurité publique;

qu'à propos de la deuxième branche, elle souligne que l'application du règlement n'est pas seulement restreinte dans l'espace ou associée à certains événements ou comportements mais aussi limitée dans le temps, puisqu'il aura cessé de produire ses effets douze mois après sa publication; qu'elle invoque les plaintes et réclamations reçues, les rapports du service des gardiens de la paix et le diagnostic local de sécurité rédigé dans le cadre du plan stratégique de sécurité et de prévention du S.P.F. Intérieur, qui prévoit de tenir compte du sentiment d'insécurité provoqué par ces troubles; qu'elle précise n'avoir interdit la mendicité qu'aux endroits du territoire

communal où les troubles sont le plus régulièrement constatés, ainsi que pendant des manifestations spécifiques ou selon des modalités particulières; qu'elle estime qu'il n'y a, par conséquent, pas d'atteinte au principe de proportionnalité et que la référence à l'arrêt du 8 octobre 1997, censurant un règlement qui portait sur tout le territoire de la ville de Bruxelles sans limite de durée, n'est pas pertinente; qu'elle invoque le pouvoir discrétionnaire de l'autorité et l'absence d'erreur manifeste d'appréciation;

Considérant, sur les deux premières branches réunies, que si les articles 433*ter* et 433*quater* du Code pénal répriment l'incitation à la mendicité et l'exploitation de la mendicité d'autrui, la mendicité en elle-même n'est ni interdite ni pénalement réprimée; que ce constat n'empêche pas les communes d'en limiter la pratique sur la base de leurs pouvoirs de police générale, ces pouvoirs étant justement de nature à réguler les comportements au-delà de ce qui est déjà interdit par la loi;

Considérant que l'article 135 N.L.C. confère aux communes, en son § 2, la mission de «faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics»; que les motifs justifiant l'adoption d'ordonnances de police sur la base de cette disposition doivent se rattacher à ces notions et présenter un rapport raisonnable de proportionnalité avec les exigences ainsi identifiées; qu'une telle mesure ne peut se fonder exclusivement sur un sentiment d'insécurité exprimé par une partie de la population, si des éléments objectifs ne viennent pas étayer l'existence de risques pour l'ordre public matériel en ses différents aspects; que l'adjonction de la notion d'incivilité à l'article 135 n'a pas modifié ces données;

Considérant qu'il ressort de ce qui précède que la mendicité ne peut pas être considérée en elle-même comme un trouble à l'ordre public, même si elle cause un malaise dans la population; que toutefois, sa pratique à certains endroits, à certains moments et selon certaines modalités peut être interdite, dans le respect du principe de proportionnalité;

Considérant qu'en l'espèce, les pièces du dossier administratif décrivent en substance une forte augmentation de la mendicité dans le centre de Namur, des comportements agressifs ou harcelants de la part de mendiants, ainsi que les indices d'une exploitation abusive de la mendicité par des filières organisées, attribuée principalement à des Roms; que les rapports des gardiens de la paix mentionnent de multiples incidents, relevant notamment de tentatives de vol à la tire ou d'escroquerie; que l'acte attaqué, adopté au vu de ces éléments, repose bien sur des motifs relevant de l'article 135 N.L.C., la partie adverse ayant pu considérer que la

situation ainsi décrite générait des tensions qui intéressent l'ordre public matériel; que ces constatations ont pu l'amener, sans erreur manifeste d'appréciation, à établir temporairement, d'une part une interdiction de la mendicité dans les quartiers où les problèmes ont été constatés, d'autre part une interdiction durant certaines festivités, et enfin une interdiction de certaines modalités de la mendicité;

Considérant que l'interdiction durant certaines festivités est par définition limitée dans l'espace et dans le temps, et que la partie adverse a pu estimer nécessaire de régler particulièrement ces circonstances qui donnent lieu à de grands «rassemblements d'hommes», selon l'expression de l'article 135 N.L.C.;

Considérant que l'interdiction portant sur les quartiers commerçants ne peut être considérée comme une interdiction générale déguisée, même si le périmètre visé est large, dès lors que, comme le souligne la partie adverse, la mendicité reste possible dans d'autres quartiers de la ville et qu'elle n'est interdite que temporairement, puisque le règlement attaqué n'est en vigueur que pour un an; que la partie adverse a ainsi opté pour des mesures largement étendues mais temporaires, qui ne sont pas destinées à réguler durablement la mendicité mais à endiguer une situation de désordre; que, toutefois, elle ne justifie pas la longue durée de douze mois pour laquelle l'interdiction de mendier dans le vaste périmètre défini à l'article 2, alinéa 1er, est établie, l'acte attaqué évoquant simplement «le temps strictement nécessaire» et les écrits de procédure indiquant que cette durée permettra d'analyser et mesurer au mieux les effets du règlement attaqué; que la durée de mesures d'une telle ampleur ne doit pas excéder les limites de la nécessité; que la période d'un an, prévue en l'espèce, dépasse les limites usuellement admises pour les mesures ayant une finalité comparable, comme par exemple le maximum de trois mois que prévoit l'article 134*quater* N.L.C. lorsqu'il s'agit d'ordonner la fermeture d'établissements accessibles au public; que, *prima facie*, faute d'une motivation spécifique, édicter une interdiction sur un périmètre aussi large pendant une année entière dépasse les limites de la proportionnalité; que les première et deuxième branches du moyen sont, dans cette mesure, sérieuses;

Considérant que les interdictions qu'établit par ailleurs l'article 3 du règlement attaqué visent des formes de mendicité qui sont intrinsèquement de nature à troubler la sécurité publique ou la commodité du passage; que, toutefois, la modalité visée au premier point de cet article ne présente pas de rapport avec les nécessités de l'ordre public matériel, rien n'indiquant *prima facie* en quoi le seul fait de mendier avec un mineur de moins de 16 ans pourrait y porter atteinte; que, sur ce point également, la première branche du moyen est sérieuse;

Considérant, sur la troisième branche, que les sanctions prévues par le règlement attaqué sont celles qui assortissent généralement les ordonnances de police communale; qu'elles ne pourraient, le cas échéant, être prononcées que par une juridiction saisie d'éventuelles poursuites, qui en apprécierait l'adéquation avec la situation concrète et ne prononcerait pas nécessairement la sanction la plus lourde; qu'il est, en outre, constant que les peines d'emprisonnement de sept jours ne sont pas exécutées; que la troisième branche du moyen n'est pas sérieuse;

Considérant, quant à la quatrième branche, que la Convention relative aux droits de l'enfant n'a pas d'effet direct en droit belge; qu'au demeurant, la réalisation des risques évoqués par les requérants est des plus improbable et ne résulterait pas directement des dispositions du règlement attaqué, mais de décisions judiciaires adoptées sur la base de celui-ci; que la quatrième branche du moyen n'est pas sérieuse;

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation des articles 5, § 1er, et 7, § 1er, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 9, § 1er, et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que des principes de sécurité juridique, de prévisibilité et d'accessibilité de la norme; qu'ils citent les infractions prévues par le règlement attaqué et font valoir, en une première branche, que parmi elles, seul le fait de mendier avec agressivité ou en entravant la circulation serait susceptible d'entrer dans les prévisions de l'article 135 N.L.C.; que selon eux, les autres incriminations violent les dispositions qu'ils invoquent en limitant les libertés sans répondre aux conditions requises; qu'en une seconde branche, ils affirment que le règlement attaqué comporte une multitude de notions floues, incertaines et imprécises, allant jusqu'à l'insertion de points de suspension *in fine* de l'article 1er, visant le fait de «dissimuler la demande d'aumône sous le prétexte d'offrir un service, tel que la vente d'objets, de journaux ou de périodiques...»; qu'ils soulèvent qu'on ne voit pas qui serait à même d'identifier l'existence d'un prétexte, alors qu'il est parfaitement possible qu'il y ait véritablement offre de service ou de marchandise et que nombre d'organisations humanitaires ou de jeunesse procèdent de la sorte; qu'ils citent également l'article 3, qui ne renseigne pas quels animaux de compagnie seraient potentiellement dangereux, ce qui reviendrait à interdire aux mendiants d'être accompagnés d'un animal qui constitue souvent leur seul compagnon; qu'enfin, ils dénoncent pour imprécise l'interdiction de mendier sur les voies de circulation et les carrefours routiers, ce qui au pied de la lettre viserait tout le domaine public; qu'ils affirment que les dispositions internationales visées au moyen imposent un double critère de prévisibilité diachronique et d'accessibilité des normes applicables, spécialement la loi pénale;

Considérant que la partie adverse répond notamment en affirmant que la mendicité est une notion suffisamment précise et que l'article 406 du code pénal punit le délit d'entrave à la circulation; qu'elle cite, pour préciser la portée du principe de légalité en matière pénale, l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 116/2005 du 30 juin 2005 et plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; qu'à l'audience,

elle ajoute que son règlement général de police comporte une définition des chiens réputés dangereux;

Considérant que les dispositions du règlement attaqué sont, *prima facie*, suffisamment claires pour répondre aux exigences de la prévisibilité et de la légalité en matière pénale, compte tenu d'une marge d'interprétation normale s'exerçant sous le contrôle des juridictions pénales; que les comportements visés par le règlement dans les dispositions critiquées sont facilement identifiables, s'agissant d'une part de proposer des biens ou services de valeur infime en demandant l'aumône pour soi-même, et d'autre part de mendier sur les voies et les carrefours ouverts à la circulation automobile; que, toutefois, l'interdiction de mendier avec un animal «potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir» manque de la précision requise; qu'en particulier, cette disposition ne permet pas de savoir s'il est ou non interdit de mendier accompagné d'un chien, ces animaux pouvant tous être jugés susceptibles de présenter un certain danger, même si la plupart d'entre eux sont notoirement inoffensifs; que le troisième moyen est, dans cette mesure, sérieux;

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen de la violation des articles 17 et 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 8 et 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 22 de la Constitution; qu'ils exposent que la mendicité a une signification sociale importante, consistant à reconnaître sa dépendance à l'égard des autres, fondée sur la solidarité humaine et le respect réciproque, et que toutes les grandes traditions spirituelles ont valorisé et la mendicité et l'aumône; qu'ils estiment que ces aspects de la vie privée et de la liberté d'expression ne peuvent faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, des libertés et droits fondamentaux d'autrui, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, à l'intégrité territoriale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui; que, selon eux, le règlement attaqué ne pourrait se justifier au regard de ces critères;

Considérant que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la méconnaissance du droit au respect de la vie privée, les requérants n'exposant pas en quoi le règlement en cause y porterait atteinte; que, pour le surplus, même en admettant que la mendicité puisse constituer un mode d'exercice de la liberté d'opinion, il résulte de l'examen du deuxième moyen que l'acte attaqué a pu, dans les limites qui y sont indiquées, porter à cette liberté une atteinte légale en son principe; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant, quant à la balance des intérêts, que la partie adverse développe, à propos de l'urgence, l'idée que la suspension du règlement attaqué aurait des conséquences négatives manifestement déraisonnables au regard de ses

avantages pour les parties requérantes; que selon elle, cette suspension provoquerait un nouvel afflux des mendiants sur le territoire de Namur et encouragerait la poursuite des incidents liés à la mendicité dans les lieux les plus fréquentés de la ville alors que le règlement attaqué semble avoir déjà porté ses fruits après quelques semaines d'application; qu'elle indique également que le cas échéant, la suspension doit être limitée aux seules dispositions qui seraient considérées comme illégales;

Considérant que les moyens reconnus sérieux ne justifient que la suspension partielle de l'exécution du règlement attaqué, comme il est précisé au dispositif du présent arrêt; que, pour ce qui concerne la suspension de l'article 2, alinéa 1er, et la balance des intérêts, il y a lieu de constater que l'illégalité qui affecte cette disposition est liée à la longue durée pour laquelle elle s'applique, et qu'elle est déjà en vigueur depuis six mois, ce qui, aux dires mêmes de la partie adverse, a produit les effets escomptés ou à tout le moins les principaux d'entre eux; que, dans ces conditions, la suspension de son exécution peut maintenant être ordonnée sans compromettre les besoins de la protection de l'ordre public,

D E C I D E :

Article 1er.

Est ordonnée la suspension de l'exécution des dispositions suivantes du règlement général relatif à la mendicité sur le territoire de la ville de Namur, adopté par le conseil communal de Namur le 26 juin 2014 :
- l'article 2, alinéa 1er, a et b;
- l'article 3, premier point («le fait de mendier accompagné d'un mineur de moins de 16 ans») et troisième point («le fait de mendier accompagné d'un animal potentiellement dangereux ou susceptible de le devenir»).

Article 2.

La demande de suspension est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait dans les mêmes formes que le règlement dont l'exécution est partiellement suspendue.

Article 4.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e^ chambre siégeant en référé, le six janvier deux mille quinze par :

Mme D. DÉOM, président de chambre f.f.,
M. R. GHODS, greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président f.f.,

R. GHODS D. DÉOM