

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.608 du 26 janvier 2023

A. 236.983/XV-5160

- En cause :
1. **l'association sans but lucratif
LIGUE DES DROITS HUMAINS,**
 2. **l'association sans but lucratif
ATD QUART MONDE Belgique,**
 3. **l'association sans but lucratif
DÉFENSE DES ENFANTS INTERNATIONAL
BELGIQUE - BRANCHE FRANCOPHONE,**
 4. **l'association sans but lucratif
FORUM BRUXELLOIS DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETÉ,**
 5. **l'association sans but lucratif
FRONT COMMUN DES SDF/
GEMEENSCHAPELIJK DAKLOZEN FRONT,**
 6. **l'association sans but lucratif
COORDINATION DES ORGANISATIONS
NON GOUVERNEMENTALES
POUR LES DROITS DE L'ENFANT,**

ayant élu domicile chez
M^e Jacques FIERENS, avocat,
drève de la Brise, 29
1170 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée par
son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 9 août 2022, les associations sans but lucratif Ligue des droits humains, ATD Quart Monde Belgique, Défense des Enfants International Belgique – branche francophone, Forum bruxellois de Lutte contre la Pauvreté, Front commun des SDF/Gemeenschapelijk Daklozen Front et Coordination des Organisations non gouvernementales pour les Droits de l'Enfant, demandent, d'une part, la suspension

de l'exécution des articles 1^{er}, § 1^{er} et 4, §§ 2 et 4, de l'arrêté communal de la ville de Bruxelles du 28 mars 2022 relatif à la mendicité avec enfants et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Les parties requérantes ont déposé des pièces complémentaires le 19 août 2022 et le 24 novembre 2022.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif le 16 septembre 2022.

M. Laurent Jans, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure et, subsidiairement, sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 22 novembre 2022, les parties ont été convoquées à l'audience du 20 décembre 2022 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jacques Fierens, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et M^{es} Marc Uyttendaele et Eva Lippens, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Laurent Jans, premier auditeur, a été entendu en son avis conforme sur la demande de suspension.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 28 mars 2022, la ville de Bruxelles adopte un arrêté rédigé comme suit :

« Le Conseil communal,

Vu la Convention Européenne des Droits de l'Homme et notamment son article 8 ;

Vu la Convention internationale des droits de l'Enfant, adoptée le 20 novembre 1989 par l'Organisation des Nations Unies et ratifiée par la Belgique, le 16 décembre 1991, et notamment ses articles 3, 6, 9, 18, 19, 24, 26, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 35 et 36 ;

Vu les observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques adoptées le 1^{er} février 2019 par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ;

Vu la Nouvelle loi communale et notamment les articles 119, 119bis, 133 et 135, § 2 ;

Vu la loi du 29 juin 1983 concernant l'obligation scolaire ;

Vu la loi du 5 août 1992 sur la Fonction de police ;

Vu la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales ;

Vu le règlement général de police commun aux 19 communes bruxelloises ;

Vu le rapport de police de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles du 3 mars 2022 qui analyse la situation actuelle de la problématique de la mendicité sur le territoire de la ville de Bruxelles ;

Vu le rapport du Service Tranquillité Publique de l'ASBL Bravvo, sur base des constats de l'équipe Bruciteam, du 7 mars 2022 ;

Considérant que la Convention internationale des droits de l'Enfant détermine en son article 3 que :

“1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées ;

Considérant que l'article 28 de la Convention précitée détermine également que :
“1. Les États parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation et, en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce [droit] progressivement et sur [base] de l'égalité des chances :

a - ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous ;

b - ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ;

[...]

e - ils prennent des mesures pour encourager la régularité de la fréquentation scolaire et la réduction des taux d'abandon scolaire.

[...]” ;

Considérant qu'un enfant a non seulement le droit à l'enseignement, mais que, selon la Loi concernant l'obligation scolaire, elle impose même aux parents de

prévoir un enseignement de leur enfant dès ses 5 ans ;

Considérant que les enfants accompagnant les adultes mendiant sur la voie publique sont manifestement soustraits par ces derniers à l'obligation scolaire ;

Considérant, en outre, l'importance des mille premiers jours dans la vie d'un enfant et l'importance de lui permettre d'avoir accès à un accueil de qualité afin de lui assurer les conditions nécessaires à son bon développement ;

Considérant que des personnes ont le droit de demander de l'aide et de mendier sur le territoire de la Ville, mais que, selon le droit national et international, et notamment la Convention relative aux droits de l'Enfant, l'intérêt des enfants doit être pris en compte et doit primer ; Qu'une personne est libre de refuser l'aide sociale à laquelle elle a droit, mais qu'elle ne peut, en ce faisant, mettre ses enfants en péril ;

Considérant que, dans ses observations finales concernant le rapport de la Belgique valant cinquième et sixième rapports périodiques, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies recommande notamment à la Belgique au paragraphe 45 :

“(…)

c) De prendre des mesures efficaces pour protéger les droits de l'enfant sur son territoire, en particulier les droits des enfants non accompagnés, afin que ceux-ci ne tombent pas aux mains de trafiquants, et d'accélérer les procédures de détermination du statut pour les enfants susceptibles d'être victimes de traite à des fins d'exploitation ;

d) D'allouer des ressources financières, humaines et techniques suffisantes pour recenser les cas de traite concernant des enfants, y compris l'exploitation de la mendicité, enquêter sur ces cas et fournir une aide juridique aux enfants victimes de traite ;

e) De dispenser systématiquement aux agents des forces de l'ordre, aux gardes-frontières, aux fonctionnaires, aux travailleurs sociaux et aux professionnels de santé des cours de formation sur le repérage et l'orientation des enfants victimes de traite, y compris l'exploitation de la mendicité ;

f) De mener de vastes campagnes de sensibilisation pour prévenir la traite” ;

Considérant que, dans ces mêmes rapports, le Comité des droits de l'enfant se dit également préoccupé par l'ampleur du mal-logement, du sans-abrisme et des expulsions forcées, ainsi que les réductions de prestations sociales qui exposent certains enfants à la mendicité et demande instamment à la Belgique, au paragraphe 37, de redoubler d'efforts pour éliminer la pauvreté des enfants, et en particulier :

“(…)

b) De veiller à ce que tous les enfants qui vivent sur son territoire jouissent du droit à un logement convenable et à ce que les enfants des familles roms bénéficient de logements adaptés à leur mode de vie ;

c) De prendre des mesures globales pour s'attaquer efficacement aux causes profondes de la mendicité et de faire en sorte que les enfants concernés restent scolarisés,

(…)” ;

Considérant qu'il est important de souligner que ce règlement n'a pas pour but d'interdire ou de limiter la mendicité en général mais qu'il s'agit d'agir dans l'intérêt supérieur des enfants ;

Considérant que le règlement a pour seul but de remédier à la situation de vulnérabilité des enfants instrumentalisés pour la mendicité et a donc une portée

limitée ;

Considérant que, dans son rapport, le Service Tranquillité Public de l'ASBL Bravvo du 7 mars 2022 estime que le plus inquiétant dans les constats ramenés par l'équipe de terrain est la mendicité pratiquée avec enfants ; et soulève que des réseaux de mendicité s'approprient le territoire bruxellois et organisent l'activité de mendicité en recrutant de nouveaux membres parmi les familles à la rue qui en sont victimes, leur proposant un revenu et un toit en échange du partage de leurs gains ;

Considérant également que ce rapport :

- établit la présence importante d'enfants et qu'ils dorment en rue ;
- relève que les équipes d'éducateurs de rue de l'ASBL Bravvo suivent ces personnes dans leurs errances, mènent un accompagnement social et tentent de les raccrocher au réseau de lutte contre l'exploitation des êtres humains ;
- constate une nette augmentation croissante des interventions de la Bruciteam concernant la mendicité avec enfants au fil des années ;
- relève qu'il est particulièrement inquiétant d'y lire le nombre d'enfants qui se trouvent dormir et/ou résidant à la rue ;

Considérant qu'il ressort du rapport de police du 3 mars 2022 précité :

- qu'il est constaté que depuis le déconfinement à la suite de la crise du COVID-19, le phénomène de la mendicité a refait surface sur le territoire de la ville de Bruxelles, parallèlement à la reprise de la vie économique (et notamment l'Horeca) et le retour des touristes ;
- que 83 familles soit 271 mendiants d'origine roumaine (roms) ont été recensées par les services de police comme mendiants professionnels sur le territoire de notre zone dont 10 % sont mineurs et logeaient à l'Hôtel Président (Samu social) ou en rue ;

Que, depuis janvier 2022, Team Herscham de la police Bruxelles-Capitale-Ixelles a effectué 33 interventions au niveau de la zone piétonne et de la rue Neuve auprès des mendiants avec enfants ; Que les personnes impliquées sont toujours soumises à un contrôle d'identité (vérification qu'il s'agit bien de leurs propres enfants) ;

Considérant que le rapport de police développe que les services de police offrent régulièrement la possibilité d'une assistance à caractère sociale sur pied de l'article 46 de la loi sur la Fonction de Police, offre qui est presque systématiquement refusée ;

Considérant que, selon le rapport de police, il appert qu'en ce qui concerne la mendicité avec des enfants, certains ne font qu'accompagner leurs parents, alors que d'autres participent à la mendicité ;

Considérant également, selon ce même rapport, qu'il est souhaitable de recourir à des médiateurs pour optimiser la conscientisation du public-cible ;

Considérant la nouvelle loi communale et le règlement général de police commun aux 19 communes bruxelloises qui prévoit en son article 11 que toute personne se trouvant dans l'espace public tel que défini à l'article 1^{er} ou dans un lieu accessible au public doit se conformer immédiatement aux injonctions ou réquisitions de la police ou d'agents habilités à :

1. Maintenir la sécurité, la tranquillité, la propreté et/ou la salubrité publique
2. (...)
3. faire respecter les lois, règlements ou arrêtés. (...)

Considérant qu'il ressort dudit rapport qu'une partie de la population en question se déplace souvent en groupes, constitués de jeunes familles avec de jeunes

enfants ; que leur objectif serait de générer le plus d'argent possible sur une période de 6 à 8 semaines et d'ensuite quitter le territoire avec l'argent récolté, et ce de manière cyclique/récurrente ;

Considérant que le rapport de police indique que certaines circonstances font qu'une partie importante de ces familles se rassemblent dans des lieux de couchage temporaires construits et démontés le matin ;

Que certaines nuits, jusqu'à 70 personnes sont comptées à un même endroit, souvent avec de très jeunes enfants à même le sol ;

Considérant que la mendicité n'est pas interdite par la loi et que son exercice est protégé par l'article 8 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme garantissant le droit au respect de la vie privée et familiale ;

Considérant qu'il y a lieu de constater que le Conseil d'État a jugé dans son arrêt n° 227.729 du 6 janvier 2015 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'il ne peut être nié que des enfants qui accompagnent des adultes mendiant sur la voie publique, ne se trouvent pas dans une situation de sécurité, ni dans des conditions sûres et salubres ;

Considérant que la place des enfants n'est pas en rue ;

Considérant que la Ville s'inscrit pleinement dans la collaboration dans la lutte contre les réseaux de mendicité, lutte qui concerne une priorité de la Ville et dans le cadre de laquelle, elle veut accorder une attention particulière à la protection des enfants impliqués dans la mendicité ;

Considérant que le collège des bourgmestre et échevins s'est engagé à mettre tout en œuvre pour lutter contre les réseaux d'exploitation de la mendicité et de traite des êtres humains, dans les limites de sa compétence ;

Considérant que la mendicité avec des enfants est liée à la pauvreté et au sans-abrisme, et qu'il y a donc lieu d'encourager les autorités compétentes à prendre les mesures et initiatives utiles à l'échelle de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment pour prévenir le déplacement de ce phénomène vers d'autres communes bruxelloises ;

Que le collège des bourgmestre et échevins se coordonne avec les autres niveaux de pouvoir compétents en la matière et s'appuie sur les dispositifs associatifs existants ;

Que le règlement a par conséquent un but légitime et que la mesure prise est proportionnée à ce but,

ARRETE :

Article 1 – Objet

§ 1. Il est interdit de mendier avec un mineur de moins de 16 ans sur le territoire de la ville de Bruxelles.

§ 2. Pour l'application du présent règlement, il est entendu par mendier, demander de l'aide et assistance aux passants sous forme de dons.

Article 2 - Prévention :

Au premier contact, tout membre du corps de police est tenu d'informer la personne se livrant à la mendicité accompagnée d'un mineur de moins de 16 ans telle que visée à l'article 1^{er} :

- de l'interdiction de mendier avec mineur de moins de 16 ans sur le territoire de la Ville de Bruxelles ;
- de l'obligation scolaire des enfants de 5 à 18 ans dont il a la responsabilité ;
- des missions du Centre Public d'Action Sociale de la Ville de Bruxelles ;
- du droit de bénéficier pour les enfants de 2,5 mois à 3 ans, d'une place dans un milieu d'accueil de la Ville en ayant l'intégralité des frais de l'accueil (PFP et langes) pris en charge par la Ville ;
- du droit de pouvoir inscrire tout enfant de 3 ans à 18 ans dans une école de la Ville et de voir l'intégralité des frais scolaires pris en charge par la Ville (en ce compris le repas de midi dans le fondamental).

Article 3 - Mesures accompagnatrices :

§ 1^{er}. La Ville renforce le travail de rue et de prévention pour aller proactivement à la rencontre de ce public afin de les sensibiliser à l'importance :

- d'assurer un cadre de vie sécurisant et épanouissant aux enfants,
- de mettre en œuvre les conditions nécessaires au bon développement de l'enfant
- de l'éducation et de l'obligation scolaire
- et de leur proposer une écoute, un soutien et un accompagnement psychosocial global afin de favoriser leur insertion sociale et leur donner accès aux droits.

§ 2. La Ville veille à ce que ses services de première ligne intègrent cette problématique dans ses pratiques et donnent une information complète sur les principaux services d'accompagnement social.

§ 3. La Ville garantit aux enfants de 0 à 3 ans dont les parents se livrent à la mendicité une place dans un de ses milieux d'accueil et prend l'intégralité des frais d'accueil en charge (PFP et langes).

§ 4. La Ville garantit, à tout moment de l'année, aux enfants de 3 à 18 ans dont les parents se livrent à la mendicité une inscription dans l'une de ses écoles et prend en charge l'intégralité des frais scolaires (en ce compris le repas de midi dans le fondamental).

Article 4 – Sanctions :

§ 1. Une sanction ne peut être infligée que si l'information prévue à l'article 2 du présent règlement a été préalablement délivrée.

§ 2. Conformément à la procédure définie dans la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, peut être puni d'une amende administrative de maximum 350 euros quiconque contrevient aux dispositions du présent règlement.

§ 3. Conformément à l'article 4, § 2, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, la médiation locale sera toujours privilégiée en cas de sanction.

§ 4. Les amendes administratives prescrites par le présent règlement peuvent être augmentées en cas de récidive dans les 24 mois de l'imposition d'une amende administrative, sans qu'elles ne puissent jamais excéder la somme de 350 euros.

§ 5. Quiconque a enfreint les dispositions du présent règlement doit aussitôt

régulariser la situation. Pour ce faire, il suivra les éventuelles recommandations de l'autorité compétente.

§ 6. Les forces de police sont chargées de veiller au respect du présent règlement.

Article 5 – Assistance :

Les services de police procèdent systématiquement à la signalisation aux services compétents de l'aide à la jeunesse, de tout enfant accompagnant des adultes mendiant en rue qui serait en danger ».

Cet arrêté est publié le 12 avril 2022.

2. Par un courrier électronique du 26 avril 2022, la première partie requérante s'adresse en ces termes au ministre de tutelle :

« Monsieur le Ministre,

Par la présente, je me permets de vous signaler que la Ligue des droits humains, aux côtés d'une série de partenaires actifs dans le secteur du sans-abrisme et/ou des droits de l'enfant, a introduit une plainte auprès de l'administration des pouvoirs locaux, en raison de problèmes de légalité affectant le règlement communal, pris par la Ville de Bruxelles le 28 mars 2022, relatif à la mendicité avec enfants. En effet, il nous semble que ce règlement soulève divers problèmes de légalité : excès de pouvoir, proportionnalité et nécessité de la mesure, erreur manifeste d'appréciation et potentiellement discrimination.

Ces éléments sont développés dans la note jointe au présent courrier.

Il nous semble dès lors que l'exercice de votre pouvoir de tutelle pourrait s'avérer indiqué. Nous vous laissons bien entendu seul juge quant à ce.

[...] ».

3. Par un arrêté du 19 mai 2022, le ministre de tutelle suspend l'exécution de l'arrêté attaqué, pour les motifs suivants :

« [...] »

Vu la décision du 28 mars 2022, entrée au Service public régional de Bruxelles le 11 avril 2022 par laquelle le conseil communal du Bruxelles adopte le règlement relatif à la mendicité avec enfants ;

Vu l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 9, alinéa I^{er} ;

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement, l'article 5 ;

Considérant que le règlement visé est un règlement spécifique de police basé sur les articles 119 et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale ;

Qu'un tel règlement a pour objectif de prescrire des mesures qui tendent à empêcher des troubles à l'ordre public, ou y mettre fin alors que le règlement adopté ne détermine pas de manière explicite en quoi le fait de mendier avec un mineur porte atteinte à l'ordre public général ;

Qu'en effet, l'article I^{er} du règlement adopté stipule une interdiction de mendier avec un mineur de moins de 16 ans sur le territoire de la Ville ; que cette mesure d'interdiction généralisée est amplement motivée par des considérations qui visent uniquement et de manière générale à la protection des enfants et de leurs droits (droit à l'[éducation], droit à l'égalité des chances) ;

Que le préambule de l'arrêté mentionne de manière explicite que "le règlement a pour seul but de remédier à la situation de vulnérabilité des enfants instrumentalisés pour la mendicité et a donc une portée limitée" et qu'"il ne peut être nié que des enfants qui accompagnent des adultes mendiant sur la voie publique ne se trouvent pas dans une situation de sécurité, ni dans des conditions sûres et salubres" ;

Que le règlement ne vise donc pas à la protection de l'ensemble des citoyens mais uniquement la protection des enfants accompagnant des mendiants ; Que la commune n'est pas compétente en matière de protection de l'enfance, matière relevant des Communautés ;

Considérant que l'article 2 du règlement n'a pas de portée réglementaire et ne constitue qu'une simple instruction au corps de police ;

Que les mesures établies à l'article 3 de ce même règlement ne concernent pas le maintien ou le rétablissement de l'ordre public mais l'accès aux établissements scolaires et le paiement des frais y afférents ;

Considérant que le dispositif du règlement comporte des mesures disproportionnées dans la mesure où la motivation se réfère à l'obligation scolaire qui porte sur les enfants de 5 à 18 ans, alors que le règlement vise les enfants de 0 à 16 ans ; que l'obligation scolaire n'est pas effective les weekends et les jours de congé alors que le règlement est applicable tous les jours de l'année ;

Que le règlement en cause viole la loi,

Arrête :

Article I^{er}. L'exécution de la décision du 28 mars 2022, par laquelle le conseil communal de la ville de Bruxelles adopte le règlement relatif à la mendicité avec enfants est suspendue.

[...] ».

4. À la même date, le ministre de tutelle informe la première partie requérante, en ces termes :

« J'ai bien reçu votre plainte relative au règlement susvisé.

Celle-ci a fait l'objet d'une analyse attentive.

Par la présente, je vous informe que le règlement en question a fait l'objet d'une mesure de tutelle de suspension ».

5. Le 27 juin 2022, le conseil communal de la partie adverse justifie et

maintien l'arrêt suspendu par le Ministre de tutelle, en ces termes :

« Vu l'arrêté de suspension du règlement de mendicité avec enfants en date du 19 mai 2022, du ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des pouvoirs locaux, comme transmis à la ville de Bruxelles le 23 mai 2022 ;

Considérant dès lors qu'il appartient à la Ville de justifier l'acte suspendu dans les 40 jours de la réception de l'arrêté [de] suspension ;

Considérant qu'il peut être répondu aux arguments avancés par l'autorité [de] tutelle comme suit :

1. 'Le règlement adopté ne déterminerait pas de manière explicite en quoi le fait de mendier avec un mineur porterait atteinte à l'ordre public général'.

Considérant qu'avant tout autre développement, il faut rappeler la portée de la notion d'ordre public au sens des articles 119 et 125 de la Nouvelle loi communale ; Que la doctrine rappelle que la police est l'expression "qui est généralement utilisée pour désigner la compétence de police générale dont sont investies les communes" (art. 135, § 2, NLC, qui a succédé à l'art. 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et à l'art. 3 du Titre XI de la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire). Bien qu'aucun texte ne le précise expressément, on s'accorde à conclure que les communes ne peuvent exercer cette compétence qu'aux fins du maintien de l'"ordre public (ou ordre public matériel), lequel est composé de la sécurité publique, la salubrité publique et la tranquillité publique" ;

Qu'un auteur livre différents exemples dont il résulte que la mesure de police ne peut viser un but moral ou un but économique, mais que la notion de sécurité doit être envisagée dans un sens large. Qu'ainsi, note-t-il, "une commune balnéaire peut prendre un règlement de police imposant aux loueurs de vélos de tenir un registre mentionnant l'identité des personnes prenant en location un vélo. Une telle mesure a en effet été considérée comme facilitant la recherche et la répression des auteurs d'infractions au code de la route et, partant, contribue à une meilleure sauvegarde de la sécurité et de la tranquillité publiques" (P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruylant, 2^e éd., 2015, pp. 458 et s.) ;

Qu'en l'espèce, les considérants du règlement démontrent indiscutablement que le Conseil communal poursuit un objectif de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques ;

Qu'il est, en effet, insisté sur le fait qu'il convient d'assurer la sécurité des enfants ; Que la notion de sécurité recouvre non seulement la sécurité physique – sont ici visés les dangers pour eux de se trouver dans des conditions de salubrité douteuse dans la rue en ce compris pour y dormir la nuit – mais également la sécurité d'existence qui implique qu'ils puissent bénéficier d'un encadrement scolaire ;

Qu'il en va d'autant plus ainsi que le règlement litigieux, vu que cela ressort indiscutablement de ses motifs, vise également à lutter contre les réseaux d'exploitation de la mendicité et de traite des êtres humains ;

Qu'autrement dit, c'est à tort que l'autorité de tutelle soutient que le règlement ne participe pas à l'ordre public général, vu qu'il vise à garantir la sécurité des enfants ;

Qu'on en veut d'ailleurs pour preuve que l'autorité de tutelle affirme elle-même

que le règlement vise à “protéger” les enfants et leurs droits ; Que ce substantif est ainsi défini en français : “Faire que quelqu’un ou quelque chose soit mis à l’abri d’un danger, d’une agression, d’un risque quelconque” ([https://cnrtl.fr/\[...\]](https://cnrtl.fr/[...])) et en néerlandais : “Behoeden voor gevaar” ([https://www.vandale.nl/\[...\]](https://www.vandale.nl/[...])) ;

Que ceci concerne bien la définition même de la sécurité et que la volonté de remplir une obligation de sécurité est démontrée plus encore par l’intention du conseil communal de lutter contre des processus infractionnels ;

2. ‘Le règlement ne vise donc pas à la protection de l’ensemble des citoyens mais uniquement la protection des enfants accompagnant des mendiants. Or la commune n’est pas compétente en matière de protection de l’enfance, matière relevant des Communautés’.

Considérant que, tout d’abord, le droit positif ne contient pas de règle selon laquelle une mesure de police générale devrait concerner par essence la population dans son ensemble, et ne pourrait s’appliquer à une catégorie plus vulnérable de celle-ci ; Qu’il a d’ailleurs été jugé que “La compétence communale d’adopter des mesures de police générale peut être exclue quand une législation de police spéciale constitue un corps de règles complètes, précises et détaillées. Cette exclusion ne se produit toutefois que dans l’espace d’intersection de l’ordre public général et de l’ordre public spécial en question et dans le cas où les mesures de police spéciale permettent de faire face au risque d’atteinte à l’ordre public général. Ainsi une habilitation spécifique n’est pas requise pour admettre l’intervention complémentaire de la police générale si la mesure de police générale peut se justifier par la nécessité de sauvegarder un aspect de l’ordre public général que la police spéciale en question ne permet pas de garantir” (CE n° 215.982 du 25 octobre 2011, SA Mobistar) ;

Qu’en l’espèce, il n’existe aucune police spéciale applicable à la mendicité des enfants de telle sorte que rien n’interdit à l’autorité communale de prendre des mesures destinées à garantir sur ce plan leur sécurité, leur tranquillité et leur salubrité ;

Considérant qu’ensuite, les communes interviennent dans le champ circonscrit par l’intérêt communal, d’une part, et leurs pouvoirs de police administrative, d’autre part, dans le champ des compétences réservées par ailleurs à l’autorité fédérale, aux régions et aux communautés ;

Qu’à suivre l’autorité de tutelle, il serait interdit aux pouvoirs locaux d’organiser un enseignement, s’agissant par ailleurs d’une matière communautaire ;

Que dès lors qu’il a été démontré que le règlement litigieux est une mise en œuvre de la police administrative, il est indifférent de savoir s’il règle une matière relevant du législateur communautaire ou d’un autre législateur ;

3. ‘L’article 3 du règlement ne concerne pas le maintien ou le rétablissement de l’ordre public mais l’accès aux établissements scolaires et le paiement des frais y afférents.’

Considérant qu’on n’aperçoit pas en quoi, le fait, à côté de mesures coercitives, de prendre des mesures positives qui visent précisément à garantir le respect de la règle de police et, partant, d’assurer la protection des enfants ne relèverait pas de la police administrative ;

Qu’en tout état de cause, les mesures visés à l’article 3 du règlement n’échappent pas à la notion d’intérêt communal ; Que Patrick Goffaux relève également que “Loin d’être investie d’une compétence aux contours indéterminés, l’autorité de police ne peut valablement exercer ses pouvoirs que pour les motifs prévus par la

norme qui les lui a confiés, en l'occurrence la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques" (*op. cit.*, p. 473) ;

Que dès lors qu'il est démontré que l'interdiction de la mendicité des enfants participe de la sécurité publique, les mesures qui visent à prévenir une atteinte à celles-ci entrent dans le périmètre d'action du Conseil communal exerçant son pouvoir de police ;

4. 'L'article 2 du règlement n'a pas de portée réglementaire et ne constitue qu'une simple instruction au corps de police'.

Considérant qu'un règlement est "un acte non législatif, qui énonce une règle de droit" (M. LEROY, *Les règlements et leurs juges*, Bruylant, 1986, p. 15) ; Que ce critère organique permet de faire le départ entre l'acte réglementaire et la norme législative qui, comme lui, revêt un caractère général, normatif et impératif ;

Qu'en l'espèce, l'article 3 institue une obligation générale et impérative à charge des services de police et qu'il ne s'agit donc pas d'une simple instruction administrative ;

5. 'Le dispositif du règlement comporte des mesures disproportionnées dans la mesure où la motivation se réfère à l'obligation scolaire qui porte sur les enfants de 5 à 18 ans, alors que le règlement vise les enfants de 0 à 16 ans ; que l'obligation scolaire n'est pas effective les weekends et les jours de congé alors que le règlement est applicable tous les jours de l'année ;

Considérant que le Conseil d'État a jugé que "Même en admettant que la mendicité puisse constituer un mode d'exercice de la liberté d'opinion, l'autorité peut porter à cette liberté une atteinte légale en son principe, en limitant sa pratique à certains endroits, à certains moments et selon certaines modalités, dans le respect du principe de proportionnalité" (CE n° 229.729 du 6 janvier 2015, Pietquin) ;

Que, dans le même arrêt, il a précisé qu'un "règlement de police relatif à la mendicité adopté au vu d'éléments tels que la forte augmentation de la mendicité, des comportements agressifs de la part des mendiants, des indices d'exploitation abusive de la mendicité par des filières organisées, des tentatives de vols à la tire et d'escroquerie, repose bien sur des motifs relevant de l'article 135 de la Nouvelle loi communale, l'autorité communale ayant pu considérer que la situation ainsi décrite générerait des tensions qui intéressent l'ordre public matériel. 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 et, d'autre part, une interdiction durant certaines festivités, et enfin une interdiction de certaines modalités de la mendicité" ;

Qu'il n'est pas question d'interdire purement et simplement la mendicité, ce qui serait manifestement disproportionné (CE n° 68.735 du 8 octobre 1997, Ligue des droits de l'homme), mais de rendre simplement impossible une modalité de celle-ci ;

Qu'il n'a par ailleurs jamais été question pour le conseil communal de réglementer l'obligation scolaire ; Que tout au plus a-t-il relevé dans le règlement de mendicité avec enfants "qu'un enfant a non seulement le droit à l'enseignement, mais que, selon la Loi concernant l'obligation scolaire, elle impose même aux parents à prévoir un enseignement de leur enfant dès ses 5 ans" et que "les enfants accompagnant les adultes mendiant sur la voie publique sont manifestement soustraits par ces derniers à l'obligation scolaire" ;

Qu'il s'agit d'un simple constat qui explique la nécessité d'adopter le règlement

pour une partie de ses destinataires et pour une partie des périodes au cours desquelles il s'applique ;

Qu'il n'en demeure pas moins que sont clairement détaillés les motifs qui fondent l'application du règlement à d'autres destinataires (enfants de moins de 5 ans) et à d'autres périodes en dehors des périodes de présence scolaire ;

Considérant qu'au vu des arguments précités, il y a lieu de maintenir le règlement de mendicité avec enfants ;

Sur proposition du collège des bourgmestre et échevins,

ARRETE :

Article unique : Maintenir et justifier la délibération du 28 mars 2022 adoptant le règlement mendicité avec enfants ».

6. Le 4 juillet 2022, les six associations sans but lucratif requérantes sollicitent auprès de l'autorité de tutelle l'annulation de l'acte attaqué.

7. Le 4 août 2022, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale informe la partie adverse que son arrêté du 28 mars 2022 ne sera pas annulé.

8. Le 9 août 2022, Bruxelles Pouvoirs locaux informe le conseil des parties requérantes en ces termes :

« Par la présente, je vous informe que le délai dont disposait l'autorité de tutelle pour annuler le règlement "mendicité avec enfants" adopté par la ville de Bruxelles le 28 mars 2022 est expiré.

À ce sujet, je vous informe par ailleurs que mon administration n'avait décelé aucun motif indiscutable d'annulation de ce règlement et ce, que ce soit lors du premier examen de celui-ci effectué au moment de sa réception dans le cadre de la tutelle administrative, ou lors du second examen consécutivement à votre plainte.

Les quelques éventuelles imperfections juridiques évoquées dans l'arrêté suspendant l'exécution de ce règlement ont été vidés grâce à l'examen de la motivation complémentaire apportée par la ville de Bruxelles dans sa décision de maintien du 27 juin 2022 ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité *ratione temporis*. Elle objecte que l'acte attaqué a été adopté le 28 mars 2022 et publié le 12 avril 2022, en sorte que le délai de recours a commencé à courir le 13 avril 2022. Elle fait valoir que lorsque les parties requérantes ont introduit leur réclamation

auprès de l'autorité de tutelle, le 4 juillet 2022, le délai de recours devant le Conseil d'État était donc déjà expiré. Elle estime qu'il ne peut en conséquence pas être fait application de la jurisprudence citée par les parties requérantes, selon laquelle le délai de recours devant le Conseil d'État est interrompu en faveur de celui qui introduit une réclamation auprès de l'autorité de tutelle à la double condition que cette réclamation ait été introduite avant l'expiration du délai de recours et avant l'expiration du délai dont dispose l'autorité de tutelle pour exercer ses pouvoirs de suspension et d'annulation. Elle précise que la suspension de l'exécution de l'acte attaqué par l'autorité de tutelle, en dehors d'un recours introduit par une personne auprès de celle-ci, n'a pas pour effet d'interrompre le délai de recours devant le Conseil d'État. Elle ajoute que la décision du 27 juin 2022 de maintenir l'acte attaqué est une décision purement confirmative, qui ne modifie pas l'ordonnancement juridique, n'est pas attaquable et n'a pas pour effet de faire naître un nouveau recours à l'encontre de l'acte attaqué.

Par ailleurs, la partie adverse « s'en remet à la sagesse [du Conseil] s'agissant de l'intérêt des parties requérantes », en se référant à l'arrêt n° 226.783 du 18 mars 2014.

À l'audience, les parties requérantes ont attiré l'attention sur deux pièces. La première – déposée le 19 août 2022 – est le courrier électronique du 26 avril 2022, par lequel la première partie requérante demande au ministre de suspendre l'exécution de l'acte attaqué. La seconde – déposée le 24 novembre 2022 – est la réponse donnée par le ministre de tutelle, le 19 mai 2022. Elles en ont déduit que le délai de recours a valablement été interrompu par la demande de suspension, introduite auprès de l'autorité de tutelle le 26 avril 2022, soit avant l'expiration du délai de recours au Conseil d'État. Au sujet des réserves de la partie adverse quant à l'intérêt à agir, elles se sont référées à des arrêts admettant l'intérêt à agir de la première partie requérante et à de la doctrine approuvant cette jurisprudence.

À l'audience, la partie adverse a indiqué ne pas insister sur l'exception relative à l'intérêt au recours des parties requérantes. Elle ne s'est pas non plus attardée sur l'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* qu'elle avait soulevée.

IV.2. Appréciation

IV.2.1. Recevabilité ratione temporis

Le délai imparti pour former un recours en annulation au Conseil d'État est interrompu en faveur de celui qui introduit une réclamation auprès de l'autorité

de tutelle habilitée à exercer la tutelle générale à condition que cette réclamation soit introduite avant l'expiration du délai de recours et du délai dont dispose l'autorité de tutelle pour exercer ses pouvoirs de suspension et d'annulation. Cette interruption est réputée durer jusqu'à ce que le réclamant soit informé des suites réservées à sa réclamation et qu'un nouveau délai de recours au Conseil d'État commence à courir à la suite de cette communication.

En l'espèce, l'acte attaqué a été publié le 12 avril 2022.

Il était toutefois soumis à la tutelle générale organisée par l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, dont les articles 9 et 10 disposent comme il suit :

« CHAPITRE III. - Tutelle générale.

Art. 9. Le Gouvernement peut suspendre par arrêté l'exécution de l'acte par lequel une autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général.

Le délai de suspension est de trente jours à partir de la réception de l'acte.

L'autorité communale peut retirer l'acte suspendu ou le justifier.

Sous peine de nullité de l'acte suspendu, elle transmet au Gouvernement l'acte par lequel elle justifie l'acte suspendu, dans un délai de quarante jours à dater de la réception de l'arrêté de suspension.

La suspension est levée après l'expiration d'un délai de trente jours à partir de la réception de l'acte par lequel l'autorité communale justifie l'acte suspendu.

Le délai mentionné au deuxième et au cinquième alinéa peut être prorogé une fois par le Gouvernement pour un délai de quinze jours. La décision de proroger le délai doit également être notifiée à la commune avant l'expiration du délai initial.

Art. 10. Le Gouvernement peut annuler par arrêté l'acte par lequel une autorité communale viole la loi ou blesse l'intérêt général.

Le délai d'annulation est de trente jours à partir de la réception de l'acte ou, le cas échéant, de la réception de l'acte par lequel l'autorité communale justifie un acte suspendu.

Ce délai peut être prorogé une fois par le Gouvernement pour un délai de quinze jours. La décision de proroger le délai doit également être notifiée à la commune avant l'expiration du délai initial ».

Il ressort des pièces dont les parties requérantes se sont prévalues à l'audience, que la première d'entre elles a adressé un courriel au ministre, le 26 avril 2022, annonçant que « la Ligue des droits humains, aux côtés d'une série de partenaires actifs dans le secteur du sans-abrisme et/ou des droits de l'enfant, a introduit une plainte auprès de l'administration des pouvoirs locaux, en raison de problèmes de légalité affectant [l'acte attaqué] ». À ce courriel était jointe une note

rédigée par le conseil des parties requérantes, comportant plusieurs critiques de légalité dirigées contre l'acte attaqué. En revanche, la plainte qui aurait été introduite auprès de l'administration par la première partie requérante, « aux côtés d'une série de partenaires », n'est pas déposée.

Le courriel adressé au ministre par la première partie requérante, le 26 avril 2022, doit être considéré comme une réclamation au sens de la jurisprudence précitée. Il a d'ailleurs été qualifié de « plainte » par le ministre. Cette première réclamation, introduite à la fois avant l'expiration du délai initial de recours au Conseil d'État et avant l'expiration du délai dont disposait l'autorité de tutelle pour exercer son pouvoir de suspension, a interrompu le délai initial d'introduction du recours au Conseil d'État, en faveur de la – seule – première partie requérante.

À la suite de cette réclamation, l'autorité de tutelle a suspendu l'exécution de l'acte attaqué, le 19 mai 2022 et a invité la partie adverse à le justifier, ce qu'elle a fait le 27 juin 2022.

L'information donnée à la première partie requérante, le 19 mai 2022, quant aux suites données à cette première réclamation a fait courir en sa faveur un nouveau délai de soixante jours pour introduire un recours au Conseil d'État.

Ce délai a, à son tour, été interrompu. En effet, la réception de l'acte par lequel la partie adverse justifie l'acte suspendu a fait courir le délai de trente jours dont dispose l'autorité de tutelle pour annuler éventuellement l'acte. C'est dans le cours de ce délai que, le 4 juillet 2022, les parties requérantes ont introduit une seconde réclamation, sollicitant l'annulation de l'acte attaqué auprès de l'autorité de tutelle.

Cette seconde réclamation, introduite à la fois avant l'expiration du nouveau délai de recours au Conseil d'État et avant l'expiration du délai dont disposait l'autorité de tutelle pour exercer son pouvoir d'annulation, a interrompu le délai d'introduction du recours au Conseil d'État dont disposait encore la première partie requérante.

Un nouveau délai de recours au Conseil d'État n'a pu commencer à courir que le 9 août 2022, lorsque la première partie requérante a été informée des suites réservées à la seconde réclamation.

Prima facie, le recours introduit le 9 août 2022 est donc recevable

ratione temporis, en tant qu'il est introduit par la première partie requérante.

Il est *prima facie* irrecevable en tant qu'il est introduit par les autres parties requérantes, puisque le délai imparti pour former un recours en annulation au Conseil d'État n'est interrompu qu'en faveur de celui qui introduit une réclamation auprès de l'autorité de tutelle. Or, les deuxième à sixième parties requérantes ne démontrent pas avoir introduit de réclamation auprès de l'autorité de tutelle dans le délai initial de recours.

IV.2.1. Recevabilité ratione personae

Les recours en annulation formés par des associations dotées de la personnalité juridique sont recevables lorsque celles-ci se prévalent, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elles poursuivent de manière durable en raison de leur objet social.

L'article 3 des statuts de la première partie requérante, reproduit dans sa requête, se lit comme suit :

« L'association a pour objet de combattre l'injustice et toute atteinte arbitraire aux droits d'un individu ou d'une collectivité.

Elle défend les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme sur lesquels se fondent les sociétés démocratiques et qui ont été proclamés notamment par la déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, confirmés par la Constitution belge de 1831, la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et les Pactes relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention européenne pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales de 1950 et la Charte sociale européenne de Turin de 1961.

Elle soutient toute initiative tendant à la formation et à la promotion des droits de l'Homme.

L'association poursuit ses objectifs en dehors de tout engagement partisan ou confessionnel. »

Le Conseil d'État a admis 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 », non sans préciser que « ce droit n'implique pas celui de mendier sans qu'aucune restriction ne puisse être apportée à cette pratique par l'autorité administrative » (C.E., arrêt n° 229.729 du 6 janvier 2015).

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle que la notion de dignité humaine est sous-jacente à l'esprit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle estime que cette notion peut être évoquée sous l'angle de l'article 8 et que « le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide relève de l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention » (C.E.D.H., arrêt *Lacatus c. Suisse* du 19 janvier 2021, §§ 56 à 60).

Les mesures prévues par l'acte attaqué constituent des restrictions à la pratique de la mendicité. En tant qu'association dont l'objet social est notamment de défendre les principes d'égalité, de liberté et d'humanisme consacrés, entre autres, par la Constitution, les Pactes relatifs aux droits civils et politiques ainsi qu'aux droits économiques, sociaux et culturels, et par la Convention pour la sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la première partie requérante a un intérêt suffisant à contester de telles restrictions.

Il résulte de ce qui précède que la requête est *prima facie* recevable, en tant qu'elle est introduite par la première partie requérante.

V. L'urgence

V.1. Argumentation de la partie requérante

Dans la requête, l'argumentation spécifiquement relative aux conditions de la suspension, se lit comme il suit :

« 61. Les moyens contenus dans la présente requête sont sérieux et susceptibles *prima facie* de justifier l'annulation des dispositions attaquées.

62. L'urgence est incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. La mise en œuvre des dispositions attaquées présente des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

63. Comme la Cour européenne des droits de l'homme et le Conseil d'État lui-même l'ont affirmé, mendier est un droit qui parfois seul permet à une population vulnérable d'espérer vivre conformément à la dignité humaine.

64. En l'espèce, les sanctions édictées à l'égard de la "mendicité avec un enfant de moins de 16 ans" touchent des populations vulnérables dont les requérantes défendent les intérêts collectifs et dont il est douteux qu'elles puissent saisir individuellement le Conseil d'État pour faire respecter leurs droits.

65. La mise en œuvre des dispositions attaquées du règlement communal a eu pour effet, selon le bourgmestre de la ville de Bruxelles lui-même, de chasser un

important nombre de familles hors du territoire communal, voire hors de Belgique, y compris des ressortissants de l'Union européenne bénéficiaires du droit de libre circulation.

66. L'atteinte aux droits fondamentaux des personnes mendiant sur le territoire de la ville de Bruxelles doit être tenu pour grave et difficilement réparable.

67. En ce qu'il se rattache à ce préjudice, le préjudice moral des associations requérantes doit également être tenu pour grave et difficilement réparable (Voy. C.E., *ASBL Ligue des droits de l'homme et ASBL Le mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, n° 87.119, 9 mai 2000).

68. Certes, à l'heure de la présente requête, les dispositions attaquées ont été suspendues par l'autorité de tutelle le 19 mai 2022. Toutefois, la partie adverse peut tenter de les justifier dans un délai de 40 jours et le ministre compétent peut lever la suspension. Au vu de ce délai, il revient aux requérantes, en raison de leurs buts sociaux, de demander la suspension au Conseil d'État, à titre conservatoire ».

V.2. Appréciation

Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire.

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1° s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.

[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...] ».

Conformément au paragraphe 1^{er}, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions : une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une

certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe au requérant.

En l'espèce, la partie requérante fait valoir, en substance, que l'acte attaqué porte atteinte au droit de mendier et que les sanctions dont il est assorti touchent des personnes particulièrement vulnérables.

Lorsque les inconvénients invoqués touchent à des droits fondamentaux, il n'en résulte pas *ipso facto* qu'ils doivent être considérés comme graves. Il incombe au requérant d'exposer concrètement en quoi ces inconvénients présentent un degré de gravité tel qu'ils justifieraient une mesure de suspension. Par ailleurs, le droit à la protection de la vie privée et le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide qui en découle, ne sont pas des droits absolus. Une limitation à l'exercice de ceux-ci ne constitue pas, en elle-même, à défaut d'argumentation précise et étayée, un préjudice justifiant l'urgence à statuer.

L'acte attaqué ne porte pas d'interdiction pure et simple de la mendicité sur le territoire de la partie adverse, mais interdit uniquement de mendier avec un mineur de moins de 16 ans, étant entendu qu'il garantit aux enfants dont les parents se livrent à la mendicité, soit une place dans les milieux d'accueil de la Ville, soit une inscription dans l'une de ses écoles, selon l'âge des enfants. Or, la partie requérante n'allègue pas et ne démontre *a fortiori* pas que la pratique de la mendicité serait rendue impossible ou plus difficile en l'absence d'enfants de moins de 16 ans, ni que les enfants qui ne peuvent accompagner leurs parents lorsqu'ils se livrent à la mendicité se trouveraient dans une situation de nature à entraîner un inconvénient grave.

La partie requérante met en évidence une déclaration du bourgmestre de la partie adverse, dont elle retient que « la mise en œuvre des dispositions attaquées du règlement communal a eu pour effet, selon le bourgmestre de la ville de Bruxelles lui-même, de chasser un important nombre de familles hors du territoire communal, voire hors de Belgique, y compris des ressortissants de l'Union

européenne bénéficiaires du droit de libre circulation ». Il ressort effectivement d'un article de presse publié le 5 mai 2022, qu'elle dépose, que le bourgmestre a déclaré que « depuis que ce règlement a été pris, toutes les personnes qui mendient avec les enfants sont parties », que « ce règlement a prouvé son efficacité » et que « selon les informations [obtenues des services de police], elles sont rentrées en Roumanie ».

Cette déclaration du bourgmestre ne suffit pas à établir le lien entre la mise en œuvre de l'acte attaqué, depuis sa publication le 12 avril 2022, et le départ des personnes concernées vers l'étranger, dès le début du mois de mai 2022. En effet, il convient tout d'abord d'observer que l'acte attaqué n'est applicable que sur le territoire de la ville de Bruxelles, de sorte que son exécution n'explique pas un départ du territoire national. Ensuite, il résulte des motifs de l'acte attaqué que l'objectif des groupes constitués de familles avec de jeunes enfants « serait de générer le plus d'argent possible sur une période de 6 à 8 semaines et d'ensuite quitter le territoire avec l'argent récolté, et ce de manière cyclique/récurrente », de sorte que les départs observés ne sont pas nécessairement les effets de l'acte attaqué.

Les pièces déposées par la partie requérante ne permettent donc pas d'établir avec suffisamment de vraisemblance que le choix de certaines familles de quitter la Belgique est la conséquence de l'interdiction de mendier avec des enfants sur le territoire de la ville de Bruxelles.

L'affirmation de la partie requérante, selon laquelle la mise en œuvre de l'acte attaqué a eu pour effet de chasser un nombre important de familles hors du territoire communal, vers d'autres communes en Belgique, n'est pas étayée. Par ailleurs, à supposer même un tel dommage établi, il n'apparaît pas difficilement réversible.

À défaut d'établir concrètement les risques et inconvénients d'une gravité suffisante que l'exécution immédiate de la décision contestée pourrait entraîner, la demande en suspension doit être rejetée, l'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué faisant défaut.

VI. Renvoi à la procédure ordinaire

L'auditeur a déposé son rapport, à titre principal, sur la base de l'article 93 de l'arrêté du Régent déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État et, subsidiairement, sur la base de l'article 12 de

l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

À titre principal, le rapport conclut à l'irrecevabilité *ratione temporis* de la requête et n'examine dès lors pas les moyens. À titre subsidiaire, il conclut au rejet de la demande de suspension, à défaut de démonstration de la condition d'urgence.

Le recours en annulation n'est pas en état d'être tranché définitivement, si bien qu'il y a lieu de renvoyer l'affaire à la procédure ordinaire.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

La demande de suspension est rejetée.

Article 2

L'affaire est renvoyée à la procédure ordinaire.

Article 3

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 26 janvier 2023, par :

Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Élisabeth Willemart