

Commission des Affaires intérieures

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2024

Ordre du jour :

Validation par le Ministre de l'Intérieur de la décision du Collège échevinal de la Ville de Luxembourg d'interdire toute forme de mendicité dans certaines zones de la ville entre 07h00 et 22h00 (demandes des sensibilités politiques déi gréng et Piraten du 8 janvier 2024)

*

Présents : Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Maurice Bauer (en rempl. de M. Laurent Mosar), M. Dan Biancalana, Mme Taina Bofferding, M. Jeff Boonen (en rempl. de M. Max Hengel), M. Emile Eicher, M. Luc Emering, M. Georges Engel (en rempl. de M. Claude Haagen), M. Franz Fayot (en rempl. de Mme Liz Braz), M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, M. Tom Weidig (en rempl. de M. Fernand Kartheiser), membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Diane Adehm (en rempl. de Mme Stéphanie Weydert), Mme Barbara Agostino (en rempl. de M. Guy Arendt), Mme Simone Beissel, Mme Liz Braz, M. Sven Clement (en rempl. de M. Marc Goergen pour le volet « pénal »), M. Mars Di Bartolomeo (en rempl. de M. Dan Biancalana), M. Christophe Hansen (en rempl. de M. Alex Donnersbach), Mme Carole Hartmann, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charel Weiler, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

M. David Wagner (en rempl. de M. Marc Baum), observateur délégué

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures
Mme Elisabeth Margue, Ministre de la Justice

M. Laurent Knauf, Direction générale des Affaires intérieures ; Mme Béatrice Abondio, Direction générale de la Sécurité intérieure ; du Ministère des Affaires intérieures

M. Laurent Thyès, M. Gil Goebbels, Mme Michelle Schmit, du Ministère de la Justice

Police Lëtzebuerg :

M. Pascal Peters, Directeur central de la Police administrative
M. Patrick Even, Directeur régional « Capitale »

M. Philippe Neven, M. Christophe Li, M. Yann Flammang, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission des Affaires intérieures

*

Validation par le Ministre de l'Intérieur de la décision du Collège échevinal de la Ville de Luxembourg d'interdire toute forme de mendicité dans certaines zones de la ville entre 07h00 et 22h00 (demandes des sensibilités politiques déi gréng et Piraten du 8 janvier 2024)

En vertu de l'article 25(9) du Règlement de la Chambre des Députés, le secret des délibérations est invoqué pour la première partie de la réunion.

M. Meris Sehovic (déi gréng) fait remarquer que Monsieur le Premier ministre avait déclaré dans la presse que la décision de validation du règlement de police modifié de la Ville de Luxembourg ne relève pas du Gouvernement, mais du ministre compétent en la matière.

Dans ce contexte, l'orateur souhaite avoir de plus amples informations sur la manière dont cette décision de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures a été prise.

Cette décision a-t-elle été discutée au sein du Conseil de gouvernement ?

Partant du principe que ladite décision a été annoncée le 11 décembre 2023, l'orateur demande si Monsieur le Ministre avait informé ou consulté Madame la Ministre de la Justice et Monsieur le Premier ministre à ce sujet avant cette annonce.

S'adressant au Directeur central de la Police administrative, l'orateur s'interroge sur la mise en œuvre pratique par la Police grand-ducale de l'article 42 du règlement de police modifié de la Ville de Luxembourg¹, qui stipule notamment que « Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite [...] », ainsi que de l'article 563, point 6°, du Code pénal².

Affirmant que Madame la Ministre de la Justice aurait signalé au cours de la dernière séance publique de la Chambre des Députés qu'elle n'envisagerait pas de légiférer afin d'apporter des modifications au texte du Code pénal et qu'elle aurait ensuite formulé des propos sur RTL Radio *Lëtzebuerg* qui laisseraient supposer le contraire, l'orateur demande si Madame la Ministre prévoit éventuellement d'apporter des précisions au texte de l'article 563, point 6°, du Code pénal.

Monsieur le Ministre tient à souligner que l'interdiction de la mendicité dans la capitale constitue une décision du collège échevinal de la Ville de Luxembourg, qui est un organe communal démocratiquement élu. Dans ce contexte, le ministre des Affaires intérieures exerce un contrôle de légalité, c'est-à-dire il vérifie la conformité des actes pris par les autorités communales avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, tandis que l'opportunité des poursuites, c'est-à-dire la décision de poursuivre, ou non, une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction, appartient au Parquet.

¹<https://www.vdl.lu/sites/default/files/media/document/R%C3%A8glement%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20de%20police%20modifi%C3%A9%20du%2026%20mars%202001.pdf>

²https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/code/penal/20231101#art_563

L'orateur explique que deux ou trois semaines après la passation des pouvoirs entre Mme Taina Bofferding et lui-même dans la fonction de ministre des Affaires intérieures, un collaborateur ministériel a attiré son attention sur le recours en annulation³ que la Ville de Luxembourg avait introduit auprès du Tribunal administratif contre le refus prononcé par son prédécesseur en mai 2023.

À cet égard, l'orateur estime que l'argument de refus de son prédécesseur selon lequel la Ville de Luxembourg n'aurait pas suffisamment motivé la nécessité d'intervenir dans le domaine de la mendicité par voie réglementaire, au moment de l'adoption du nouveau règlement de police, est juridiquement correct.

Toutefois, après avoir analysé les preuves fournies par la Ville de Luxembourg dans le cadre dudit recours en annulation, Monsieur le Ministre a conclu que celui-ci est néanmoins fondé. Selon l'orateur, il a ensuite cherché à s'entretenir avec la bourgmestre de la Ville de Luxembourg. Il a également appelé Monsieur le Premier ministre pour lui faire part de son appréciation du dossier, que celui-ci partage également.

En ce qui concerne la validation du nouveau règlement de police de la Ville de Luxembourg, l'orateur précise que cette décision relève juridiquement du ministère des Affaires intérieures et qu'elle n'a pas figuré sur l'ordre du jour d'une réunion du Conseil de gouvernement.

L'orateur souligne qu'il maintient son point de vue selon lequel la mendicité simple fait toujours partie du Code pénal. À cet égard, il renvoie à la réunion de la Commission juridique du 9 décembre 2015⁴ au cours de laquelle le ministre de la Justice de l'époque, M. Félix Braz (déi gréng), avait également déclaré que la mendicité simple figure, en tant que fait incriminé, dans le Code pénal.

Mme Liz Braz (LSAP) tient à préciser qu'au cours de ladite réunion de la Commission juridique, M. Félix Braz avait corrigé cette affirmation quelques minutes plus tard après avoir consulté ses collaborateurs ministériels, en indiquant que les derniers jugements rendus en la matière considèrent le point 6° de l'article 563 du Code pénal comme étant abrogé depuis l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

Aux yeux de Monsieur le Ministre, la mendicité simple n'a pas été supprimée du Code pénal, étant donné que le législateur ne peut pas supprimer un alinéa ou un point qui n'existe pas.

À cela s'ajoute qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi n° 5802⁵, devenu ensuite la loi précitée du 29 août 2008, que l'objectif de ce dernier était d'instaurer un régime de reconduite à la frontière de différentes catégories d'étrangers et ne visait donc nullement à supprimer l'infraction de la mendicité simple.

L'orateur répète que la validation du nouveau règlement de police de la Ville de Luxembourg a été une décision du ministère des Affaires intérieures, qui est soutenue par Monsieur le Premier ministre.

En réponse à la dernière question de M. Sehovic, Madame la Ministre de la Justice indique qu'elle a dit, lors de la dernière séance publique de la Chambre des Députés, ainsi qu'à la radio, qu'elle n'exclut pas la possibilité de légiférer afin d'apporter des précisions au Code pénal.

³ <https://www.vdl.lu/sites/default/files/media/document/2023-08-14%20Recours%20en%20annulation%20mendicit%C3%A9.pdf>

⁴ https://wdocs-pub.chd.lu/docs/archive/03/05/1343685_pdf

⁵ <https://www.chd.lu/fr/dossier/5802>

Au vu de l'insécurité juridique qui règne autour de l'interdiction de la mendicité simple, l'oratrice donne à considérer que celle-ci existe depuis approximativement quinze ans. Considérant qu'entretemps, plusieurs règlements de police de communes ont été adoptés qui contiennent une interdiction de la mendicité et que personne n'a pris ombrage, l'oratrice indique qu'une modification de l'article 563, point 6°, du Code pénal ne fait pas partie de ses priorités absolues. Soulignant que sa priorité est la mise en œuvre de l'accord de coalition, l'oratrice estime que le texte dudit article pourrait être précisé dans le cadre d'une réforme générale du Code pénal. Or, à ce stade, elle ne peut pas encore se prononcer sur le délai dans lequel les travaux afférents pourraient être finalisés par le ministère de la Justice.

M. Franz Fayot (LSAP) souhaite rendre attentif à la situation du quartier de la Gare à Luxembourg, où il existe toute une série de problèmes qui n'ont, selon lui, qu'un rapport limité avec le phénomène de la mendicité, tels que les incivilités, l'insalubrité, le trafic de drogues, la criminalité connexe (« *Beschaffungskriminalität* »), ainsi que les problèmes liés à l'immigration, et qui créent un sentiment d'insécurité chez les habitants du quartier. Au vu de ce qui précède, l'orateur estime que la mendicité constitue certainement le problème le moins important dans le quartier de la Gare, raison pour laquelle il est d'avis que la situation en matière de sécurité diffère de celle de la Ville Haute.

L'orateur constate que la Police grand-ducale s'appuie sur le règlement de police de la Ville de Luxembourg qui lui permet de dresser des procès-verbaux pour mendicité simple, alors qu'il existe une insécurité juridique quant à une telle interdiction dans le Code pénal. Il en découle la question de la base légale qui permet de verbaliser la mendicité simple.

Monsieur le Ministre ne partage pas le point de vue de M. Fayot, en déclarant qu'il ne changera pas d'avis après avoir entendu les différents intervenants lors de la présente réunion.

Renvoyant à la demande de la sensibilité politique déi gréng du 17 janvier 2024, l'orateur propose de poursuivre les discussions relatives à la base légale de l'interdiction de la mendicité en présence du Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg lors de la prochaine réunion jointe de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures.

Mme Sam Tanson (déi gréng) demande combien de procès-verbaux pour mendicité simple ont été dressés par la Police grand-ducale depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement de police de la Ville de Luxembourg.

Le Directeur régional « Capitale » de la Police grand-ducale informe que, depuis l'entrée en vigueur du nouveau règlement de police, le 15 janvier 2024, la Police grand-ducale n'a jusqu'à présent établi aucun procès-verbal pour mendicité.

La Police grand-ducale est actuellement en train d'évaluer la situation de la mendicité et mettra en place le dispositif adéquat pour garantir la mise en œuvre pratique des dispositions du nouveau règlement de police de la Ville de Luxembourg.

Mme Lydie Polfer (DP) signale qu'elle a plusieurs questions à poser à Monsieur le Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg au sujet de l'article 563 du Code pénal.

L'oratrice juge nécessaire de rappeler qu'elle salue le dispositif que la Police grand-ducale a mis en place, car, hormis le contexte de l'interdiction de la mendicité, les citoyens de la Ville de Luxembourg demandent depuis longtemps une présence physique plus importante de la Police dans les rues de la capitale.

À part cela, l'oratrice estime que la Police ne peut pas prouver le délit de mendicité organisée sans avoir préalablement constaté la mendicité simple.

Mme Paulette Lenert (LSAP) rejoint Mme Polfer sur le fait que de la mendicité simple fait partie intégrante de la mendicité organisée.

Revenant sur l'entretien entre Monsieur le Ministre des Affaires intérieures et Monsieur le Premier ministre au sujet de la décision de valider le nouveau règlement de police de la Ville de Luxembourg, l'oratrice demande si Monsieur le Ministre avait informé Monsieur le Premier ministre des décisions de justice existantes qui considèrent que la mendicité simple a été abrogée. Selon l'oratrice, ces décisions de justice ne laissent aucune place à l'interprétation.

Constatant que la Police grand-ducale se réfère au règlement de police de la Ville de Luxembourg dans le cadre de la mise en œuvre de l'interdiction de la mendicité simple, tandis que Monsieur le Ministre et la bourgmestre, Mme Lydie Polfer, se réfèrent aux dispositions du Code pénal pour justifier cette interdiction, l'oratrice demande si Monsieur le Ministre s'est également concerté avec Madame la Ministre de la Justice avant de prendre sa décision.

Concernant la décision de Monsieur le Ministre de retirer le refus de son prédécesseur, décision qui a mis un terme au procès devant le Tribunal administratif, l'oratrice indique qu'à son avis, de tels procès sont menés au nom du Gouvernement et qu'un représentant gouvernemental y est généralement présent. Pour cette raison et compte tenu des explications précédentes, l'oratrice demande si la décision de retrait a été discutée au sein du Gouvernement ou si elle a été prise individuellement par Monsieur le Ministre des Affaires intérieures après son entretien avec Monsieur le Premier ministre.

Monsieur le Ministre explique qu'il s'est entretenu avec Monsieur le Premier ministre sur le recours en annulation formé par la Ville de Luxembourg et qu'il l'a informé qu'il allait retirer le refus de son prédécesseur.

Se référant au verbatim de la séance publique n° 7 de la Chambre des Députés du 19 décembre 2023⁶, M. Marc Goergen (Piraten) rappelle qu'il y avait posé la question suivante à Monsieur le Ministre : « *Wat hutt Dir dem Policecorps elo konkreet mat op de Wee ginn?* » et que celui-ci lui avait répondu : « *Mir hunn der Police gesot, datt d'Mendicité simple net ze poursuivéieren ass. Dat ass eng kloer Instruktioun!* ».

L'orateur estime que si Monsieur le Ministre a donné l'instruction à la Police grand-ducale de ne pas poursuivre la mendicité simple, cela signifierait que les policiers ne pourraient pas ordonner aux personnes qui mendient paisiblement de quitter les lieux.

Monsieur le Ministre souligne que pour la bourgmestre de la Ville de Luxembourg, ainsi que pour lui-même, les personnes qui n'ont pas de domicile fixe et qui sont contraints de mendier paisiblement ne se retrouvent pas au cœur de la problématique et ne sont, par conséquent, pas visées par le dispositif en question. La Police doit cependant être en mesure d'observer la situation afin de pouvoir déterminer s'il s'agit d'un cas de mendicité organisée ou de mendicité en bande.

Monsieur le Président clôt la réunion, en informant les deux commissions parlementaires qu'une deuxième réunion jointe au sujet de l'interdiction de la mendicité sera prochainement organisée en présence du Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

⁶ https://www.chd.lu/sites/default/files/2024-01/CRO_03_2023-2028_Internet.pdf