

Commission de la Justice
Commission des Affaires intérieures
Procès-verbal de la réunion du 1^{er} février 2024

Ordre du jour :

Validation par le Ministre des Affaires intérieures 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 (demande de la sensibilité politique déi gréng du 17 janvier 2024)

*

Présents : M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, M. Alex Donnersbach, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, M. Fernand Kartheiser, Mme Paulette Lenert, M. Laurent Mosar, M. Gérard Schockmel, Mme Sam Tanson, M. Charel Weiler, Mme Stéphanie Weydert, M. Laurent Zeimet, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Diane Adehm (remplaçant M. Marc Lies), M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, M. Maurice Bauer (remplaçant Mme Nathalie Morgenthaler), M. André Bauler (remplaçant M. Gusty Graas), M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Luc Emering, M. Georges Engel (remplaçant M. Claude Haagen), M. Franz Fayot (remplaçant Mme Taina Bofferding), M. Marc Goergen, M. Fernand Kartheiser, Mme Françoise Kemp (remplaçant M. Emile Eicher), M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, M. Marc Spautz (remplaçant M. Max Hengel), membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

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

Mme Martine Solovieff, Procureur général d'État
M. Georges Oswald, Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg

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

M. Laurent Knauf, du Ministère des Affaires intérieures

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

Excusés : Mme Simone Beissel, membre de la Commission de la Justice

Mme Taina Bofferding, M. Emile Eicher, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen,
M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, membres de la
Commission des Affaires intérieures

*

Présidence : M. Laurent Mosar, Président de la Commission de la Justice

*

Validation par le Ministre des Affaires intérieures 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 (demande de la sensibilité politique déi gréng du 17 janvier 2024)

- ❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) expose l'objet de la demande¹ de la sensibilité politique déi gréng figurant à l'ordre du jour de la réunion jointe d'aujourd'hui.
- ❖ M. le Procureur d'État fournit plusieurs explications aux Députés portant sur la procédure pénale et le déroulement d'un procès pénal. L'orateur rappelle de prime abord le fonctionnement du principe de l'opportunité des poursuites² qui incombe au seul ministère public, de sorte que les officiers et agents de la police judiciaire ne disposent pas d'un tel pouvoir d'appréciation.

En droit luxembourgeois, il existe trois catégories d'infractions : les contraventions, les délits et les crimes. Elles sont classées en fonction de leur degré de gravité. À noter que des infractions énumérées dans un règlement général de police font partie de la catégorie des contraventions, c'est-à-dire les infractions relevant de la catégorie des infractions punies le moins sévèrement. En cas de contestation ou de non-paiement d'une amende sanctionnant une contravention, la compétence *ratione materiae* incombe au tribunal de police territorialement compétent. La convocation du tribunal doit être transmise au domicile du justiciable, ce qui est problématique lorsque cette personne ne dispose pas d'un domicile fixe. Dans l'hypothèse où ce justiciable se présenterait à l'audience fixée par le tribunal compétent, il convient de souligner qu'il bénéficie des garanties procédurales prévues par le Code de procédure pénale, dont notamment la faculté de se faire assister par un interprète s'il ne maîtrise aucune des trois langues officielles du pays.

En cas de condamnation par le tribunal de police, l'article 58³ du Code pénal portant sur le cumul des faits s'applique. Ainsi, une personne qui serait condamnée pour plusieurs faits de mendicité simple encourrait une amende cumulée pour l'ensemble de ces faits. À noter que la notification du jugement prononcé par défaut au justiciable constitue une étape clé pour que le jugement puisse couler en force de chose jugée et ce jugement ne peut donner lieu à une exécution forcée.

¹ cf. Annexe n°1.

² L'opportunité des poursuites est un principe de procédure pénale selon lequel le Parquet décide de poursuivre, ou non, une personne soupçonnée d'avoir commis une infraction. Il peut ainsi décider d'un classement sans suite.

³ Art. 58 du Code pénal : « *Tout individu convaincu de plusieurs contraventions encourra la peine de chacune d'elles.* ».

Quant à l'exécution d'une décision de justice coulée en force de chose jugée et le recouvrement de la somme des amendes cumulées, il convient de noter que cette mission incombe au Parquet général, qui peut subdéléguer cette tâche à l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA, notamment dans le cas de figure où le condamné doit s'acquitter d'une amende. Lorsque la personne condamnée ne dispose ni d'un domicile fixe, ni d'un revenu, le recouvrement de la somme due par la voie d'une saisie s'avère difficile en pratique pour les autorités publiques.

À noter que la loi ne permet pas d'ordonner une saisie ou une confiscation des sommes générées par la mendicité simple, comme la mendicité simple fait partie de la catégorie des contraventions. En effet, de telles mesures sont uniquement possibles en cas d'infractions qui sont qualifiées de délits ou de crimes, mais non pas pour des faits qui constituent des contraventions.

- ❖ Mme Lydie Polfer (DP) renvoie à l'historique⁴ des discussions dans la commission parlementaire sur l'aggravation du phénomène de la mendicité agressive et organisée dans la Capitale. L'oratrice estime que cette problématique existe depuis nombreuses années, mais que la situation s'est nettement empirée dans plusieurs quartiers.

Aux yeux de l'oratrice, la *ratio legis* de la loi du 29 août 2008 relative à la libre circulation des personnes et à l'immigration⁵, ayant supprimé le point 6° du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal, est claire. Il résulte de l'exposé des motifs et des travaux parlementaires que le législateur n'a aucunement souhaité abroger la mendicité simple du Code pénal. Il s'agit d'une erreur de formulation, qui est survenue lors des travaux législatifs car il n'a jamais existé un alinéa 2 à l'article 563 du Code pénal. Par conséquent, on ne saurait prétendre que le législateur a eu l'intention d'abroger la mendicité simple. Si l'on effectue une lecture critique du texte de l'article 563 tel qu'actuellement en vigueur, on conclut que l'abrogation n'a pas d'effet, de sorte que la mendicité simple continue d'être inscrite dans le Code pénal.

L'oratrice indique qu'elle a eu, en sa qualité de bourgmestre, une entrevue à ce sujet avec M. Félix Braz, Ministre de la Justice à l'époque, lors de laquelle cette problématique a déjà été abordée. Par la suite, une note⁶ de bas de page a été insérée dans le Code pénal afin de clarifier ce point pour le lecteur.

L'oratrice renvoie à la réunion de la commission parlementaire prémentionnée et cite la position défendue par M. le Ministre de la Justice de l'époque :

« Monsieur le Ministre [...] précise que la mendicité simple figure, en tant que fait incriminé, toujours dans le Code pénal. Il rappelle que la loi précitée du 29 août 2008 comporte une erreur matérielle en ce qu'il n'a jamais été question de supprimer l'infraction de la mendicité simple. Cela résulte tant de la lecture de l'exposé des motifs que du commentaire des articles du rapport de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration (cf. doc. parl. 5802). Or, depuis 2009, dans de nombreuses affaires, les faits, initialement qualifiés de mendicité simple, ont soit pu être requalifiés en mendicité en réunion ou en vol à l'étalage soit n'ont pas été retenus.

⁴ cf. Procès-verbal de la réunion du 9 décembre 2015 de la Commission juridique ; P.V. J 08 ; Session ordinaire 2015-2016.

⁵ Loi du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, Mémorial A138 du 10 septembre 2008.

⁶ En l'espèce, il s'agit de la note de bas de page suivante : « Loi du 29 août 2008 : 'A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.' Il s'agit vraisemblablement d'une erreur de formulation car il n'a jamais existé d'alinéa 2 à l'article 563. Il se dégage des travaux préparatoires de la loi que le législateur voulait en réalité non pas abolir le point 6 de l'alinéa 2, mais l'alinéa 2 du point 6. Les autorités judiciaires considèrent que le point 6 a été abrogé dans son intégralité. ».

Il s'ensuit, eu égard à l'ensemble de ces éléments, que l'option de la décriminalisation de la mendicité simple mérite d'être examinée et ce à l'instar des législations respectives de nos pays voisins. »

L'oratrice indique que les arguments présentés par M. le Procureur d'État lors d'une interview du 17 janvier 2024⁷ ne constituent pas une surprise pour elle, étant donné que cette position est défendue par le ministère public depuis plusieurs années et que, lors des entrevues entre les responsables de la Ville de Luxembourg et les autorités judiciaires qui ont eu lieu au fil des dernières années au sujet de la mendicité agressive ou organisée, les différents arguments juridiques ont été échangés sur la question de savoir si ledit point du Code pénal a été abrogé ou non. Force est de constater qu'une divergence de vues entre les responsables communaux et le ministère public existe sur la question de savoir si la mendicité simple a été abrogée ou non.

L'oratrice justifie l'adaptation du règlement général de police⁸ par une aggravation des faits de mendicité agressive, constatée par de nombreux citoyens et relatée dans leurs témoignages. Ces faits sont jugés inacceptables par les responsables communaux. Par le biais de cette réglementation, les responsables communaux entendent contrecarrer le phénomène de la mendicité agressive et organisée, alors qu'il n'y a pas lieu d'incriminer la mendicité simple dans la Ville de Luxembourg, phénomène qui fait partie de la vie en ville.

L'oratrice indique que les phénomènes de la mendicité agressive ou encore celui de la mendicité en bande organisée sont étroitement liés à la traite des êtres humains, infraction incriminée par l'article 382-1⁹ du Code pénal. Il convient de lutter contre cette infraction grave et d'accorder les moyens et ressources nécessaires aux autorités publiques.

L'oratrice signale enfin que d'autres communes ont adopté une réglementation similaire sur leur territoire, sans que cela ait suscité un tollé.

M. le Procureur d'État tient à souligner qu'il se limite à exposer la situation juridique actuelle aux Députés, telle qu'elle découle de la jurisprudence¹⁰, qui considère que la contravention de la mendicité simple a été abrogée. Il souligne qu'il n'a aucune intention de se substituer au pouvoir politique. L'orateur rappelle que le droit pénal est d'interprétation stricte. Il serait dès lors irresponsable de poursuivre des faits de mendicité simple devant les juridictions répressives en engloutissant inutilement des ressources et moyens, alors que la position des

⁷ L'interview est consultable sur le site Internet suivant : <https://www.rtl.lu/radio/invite-vun-der-redaktioun/a/2158284.html>

⁸ Art. 42. du règlement général de police modifié du 26 mars 2001 : « Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite du lundi au dimanche inclus, de 7.00 heures à 22.00 heures, ceci sur toutes les aires de jeux et dans les parkings publics, ainsi que dans les rues, places et parcs publics suivants de la Ville de Luxembourg : - Quartier Ville Haute: L'intégralité de la zone se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes: boulevard Royal – Côte d'Eich – rue du Palais de Justice - rue Wilhelm – rue Large – rue du Saint Esprit – Plateau du Saint Esprit – boulevard F.D. Roosevelt – boulevard Royal. - Quartier Gare: avenue de la Liberté avenue de la Gare boulevard de la Pétrusse Pont Adolphe rue de Strasbourg - Places publiques: Champ du Glacis Place de la Constitution Place de l'Europe Place de la Gare Place Léon XIII Place de Paris Place du Parc Place de Strasbourg Place Wallis - Parcs publics Parc de Cessange Parc Edith Klein Parc municipal d'Edouard André Parc de Gasperich Parc Kaltreis 11 Parc Laval Parc Mansfeld Parc de Merl Parc Central Parc Tony Neuman Skatepark Dommeldange Skatepark Gasperich Skatepark Péitruess. »

⁹ « Art. 382-1. (1) Constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de passer ou de transférer le contrôle sur elle, en vue: 1) de la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles; 2) de l'exploitation du travail ou des services de cette personne sous la forme de travail ou de services forcés ou obligatoires, de servitude, d'esclavage ou de pratiques analogues et en général dans des conditions contraires à la dignité humaine; 3) de la livrer à la mendicité, d'exploiter sa mendicité ou de la mettre à la disposition d'un mendiant afin qu'il s'en serve pour susciter la commisération publique; 4) du prélèvement d'organes ou de tissus en violation de la législation en la matière; 5) de faire commettre par cette personne un crime ou un délit, contre son gré. [...] »

¹⁰ Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch, Jugement No.510/2017 du 26 octobre 2017.

juridictions est claire et que de tels procès encombreraient le fonctionnement des juridictions, voire retarderaient d'autres procès pénaux.

L'orateur rappelle que la modification dudit article 563 du Code pénal, telle qu'issue de la loi précitée de 2008, est connue dans les milieux juridique et politique depuis de nombreuses années. Il renvoie à plusieurs questions parlementaires ayant thématiqué ce point. Or, jusqu'à présent aucune réforme législative en la matière n'est intervenue pour clarifier ce point dans le Code pénal. Il signale que ce flou juridique affectant l'article 563 du Code pénal est malencontreux, étant donné que le travail du ministère public se fonde sur l'existence de textes de loi clairs et non équivoques.

Quant à la lutte contre la mendicité organisée, il convient de signaler que l'arsenal répressif est régi par deux textes de loi différents. Il s'agit en l'occurrence de l'article 342¹¹ du Code pénal, qui remonte au 19^{ème} siècle, et de l'article 382-1 précité qui a été introduit dans ce code en 2014. Ce dernier article met l'accent sur l'exploitation d'autrui. La charge de la preuve est difficile à rapporter en matière de traite des êtres humains et nécessite souvent une coopération judiciaire avec des autorités étrangères.

Quant aux moyens juridiques à disposition des autorités judiciaires pour combattre les formes graves de la criminalité organisée, il convient de noter que plusieurs moyens d'enquête, qui seraient utiles pour lutter contre la traite des êtres humains, ne sont pourtant pas prévus par la législation nationale, comme la sonorisation de véhicules. Ces moyens d'enquête sont exclusivement réservés à la lutte contre le terrorisme, mais ne peuvent être utilisés pour enquêter contre d'autres formes de la criminalité organisée.

Mme la Procureur général d'État estime qu'il aurait été judicieux de redresser l'erreur matérielle qui s'est glissée dans ledit article 563 du Code pénal et d'apporter une plus grande sécurité juridique en la matière. Or, une telle modification de la loi ne peut bien évidemment qu'émaner du législateur.

Quant aux mesures et moyens d'enquête prévus par le Code de procédure pénale, l'oratrice précise que les représentants des autorités judiciaires ont récemment eu une entrevue avec Mme la Ministre de la Justice, au cours de laquelle ce sujet a également été discuté.

S'il est vrai que ni la Cour de cassation, ni la Cour constitutionnelle n'ont rendu des décisions de justice sur la légalité de la mendicité simple, il convient de préciser que le ministère public a argumenté dans le passé devant les juges du fond que la mendicité simple a été abrogée et il a obtenu gain de cause sur ce point. Pour qu'une affaire soit portée devant Cour de cassation, le procureur général d'État devrait introduire un pourvoi en cassation contre une décision d'appel et remettre en cause sa position défendue préalablement lors du procès en première instance et qui a été d'ailleurs validée par la juridiction d'appel.

M. le Procureur d'État signale qu'il a été contacté dans le passé par des citoyens qui se sont offusqués d'actes d'incivilités liés à la mendicité. Or, une fois que l'enquête préliminaire a été ouverte, ces mêmes personnes ont refusé de faire une déclaration en bonne et due forme devant les officiers et agents de la police judiciaire. Dans ce cas, des poursuites judiciaires ne peuvent aboutir et ne peuvent donner lieu à un procès pénal.

¹¹ « Art. 342. Seront punis d'un emprisonnement de huit jours à un mois:
Tout vagabond et tout individu qui, pour mendier, seront entrés, sans la permission du propriétaire ou des personnes de sa maison, soit dans une habitation, soit dans ses dépendances;
Tous ceux qui, en mendiant feindront des plaies ou des infirmités;
Tous ceux qui mendieront en réunion, à moins que ce ne soit les conjoints, l'un des parents et leurs jeunes enfants, l'aveugle ou l'invalidé et leur conducteur. ».

- ❖ M. Sven Clement (Piraten), se référant aux informations relatées par la presse selon lesquelles M. le Ministre des Affaires intérieures a donné l'instruction à la Police de poursuivre davantage des faits liés à la mendicité organisée et la mendicité agressive, souhaite avoir des informations supplémentaires à ce sujet.

Quant à la modification du règlement général de police par la Ville de Luxembourg et l'insertion d'une disposition relative à la mendicité, l'orateur estime que l'argument selon lequel d'autres communes ont également dans le passé inséré une disposition similaire dans leur réglementation locale ne constitue pas un argument pertinent à ses yeux et ne permet aucunement d'établir la légalité de cette disposition controversée.

L'orateur rappelle que la traite des êtres humains constitue une infraction grave qui doit être poursuivie en tout état de cause. Cependant, dans l'opinion publique, il est fait un amalgame entre la mendicité simple, la mendicité organisée et la traite des êtres humains.

L'orateur juge extrêmement problématique le fait qu'une note de bas de page a été insérée à l'article 563 du Code pénal par le Gouvernement, sans que le consentement de la Chambre des Députés ait été obtenu sur ce point. Aux yeux de l'orateur, il s'agit d'une atteinte à la sécurité juridique et souhaite obtenir des éclaircissements additionnels de la part du Gouvernement.

En outre, l'orateur souhaite avoir des informations supplémentaires sur le travail d'intérêt général et la faculté pour une juridiction répressive d'ordonner cette peine alternative en cas de condamnation du prévenu. L'orateur se demande si cette mesure servait d'outil à prendre en considération, étant donné qu'une confiscation ou une saisie ne peut être opérée dans le cadre de la mendicité simple.

M. Laurent Mosar (Président, CSV) prend acte de ces remarques et observations visant le site *Legilux*. Il préconise de se focaliser sur le sujet de la réunion de ce jour et de revenir sur le fonctionnement du site *Legilux*, ainsi que sur l'insertion de notes explicatives dans les codes et recueils, lors d'une prochaine réunion.

Mme Carole Hartmann (DP) précise que les codes et recueils disponibles sur le site *Legilux* sont à distinguer du Mémorial A. Ainsi, ces codes et recueils n'ont pas de valeur légale et visent simplement à faciliter la lecture des textes de loi. Seul le texte publié au Mémorial A fait foi. À noter que dans le Mémorial A, aucune note de bas de page ou note explicative n'a été ajoutée à l'article 563 du Code pénal.

M. le Procureur d'État signale que le travail d'intérêt général est une peine alternative prévue à l'endroit de l'article 22¹² du Code pénal. Il ressort de la lecture de ce texte de loi qu'un travail

¹² « Art. 22. 1) Si de l'appréciation du tribunal, le délit ne comporte pas une peine privative de liberté supérieure à six mois, il peut prescrire, à titre de peine principale, que le condamné accomplira, au profit d'une collectivité publique ou d'un établissement public ou d'une association ou d'une institution hospitalière ou philanthropique, un travail d'intérêt général non rémunéré et d'une durée qui ne peut être inférieure à quarante heures ni supérieure à deux cent quarante heures.

2) Il ne peut être fait application du présent article que lorsque le prévenu est présent. Le président du tribunal, avant le prononcé du jugement, informe le prévenu du droit de refuser l'accomplissement d'un travail d'intérêt général et reçoit sa réponse.

3) L'exécution du travail d'intérêt général doit être commencée dans les six mois à partir du jour où la décision pénale a acquis force de chose jugée.

Ce délai peut être suspendu en cas de motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social.

Le travail d'intérêt général doit être exécuté dans les 24 mois à partir du jour où la décision pénale a acquis force de chose jugée.

d'intérêt général non rémunéré ne peut uniquement être ordonné par la juridiction saisie en cas de commission d'un délit par le condamné. Ainsi, sont exclues de cette peine alternative des infractions relevant de la catégorie des contraventions dont fait partie la mendicité simple.

- ❖ Mme Paulette Lenert (LSAP) prend acte du fait qu'une telle note explicative a été insérée dans le Code pénal et estime également qu'il serait opportun de revenir à cette thématique lors d'une prochaine réunion.

L'oratrice entend revenir sur les passages du procès-verbal prémentionné qui ont été cités et indique que pour des raisons de transparence, il convient de citer l'ensemble des déclarations faites par M. le Ministre de la Justice de l'époque lors de la réunion du 9 décembre 2015, dont le passage suivant fait partie intégrante :

« Monsieur le Ministre de la Justice rappelle que la loi du 29 août 2008 telle qu'elle a été publiée au Mémorial A, n°138 du 10 septembre 2008, dispose comme suit:

*«2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.»
Les organes relevant du pouvoir judiciaire, pouvoir indépendant, appliquent le texte de loi dans la teneur telle qu'il a été publié au Mémorial, Journal Officiel. En d'autres termes, le fait de la mendicité simple a été abrogé.*

L'orateur est d'avis qu'il appartient à la Chambre des Députés de procéder à la rectification législative qui s'impose. »

Aux yeux de l'oratrice, ce passage témoigne de la volonté du Ministre de respecter les décisions de justice qui ont été rendues par les cours et tribunaux et qu'il a également été d'avis, à la suite des explications fournies par les représentants des autorités judiciaires, que la mendicité simple a été abrogée.

Selon l'oratrice, la conclusion qui découle de cet échange de vues est que seule la voie législative permet de réintroduire la mendicité simple comme infraction dans le Code pénal. L'oratrice renvoie à son expérience professionnelle en tant que magistrat et signale que dans un État de droit, il incombe au législateur de réformer la législation, si l'application de la loi par les cours et tribunaux donne lieu à des situations inéquitables ou insatisfaisantes.

Force est de constater également que chaque Député aurait pu, dans le passé, introduire une proposition de loi visant à modifier ledit article du Code pénal. Cependant, aucun des Députés des différents groupes et sensibilités politiques n'a jugé nécessaire une telle réforme du Code pénal depuis l'année 2008.

En outre, l'oratrice souhaite savoir sur quel fondement juridique M. le Ministre des Affaires intérieures aurait donné l'instruction aux officiers et agents de la police grand-ducale de poursuivre davantage des faits liés à la mendicité organisée.

Mme la Procureur général d'État explique qu'il y a lieu de distinguer entre les missions de police administrative et les missions de police judiciaire, exercées par les agents et officiers de la police-grand-ducale. À noter que le Procureur d'État n'exerce aucun pouvoir de direction sur les missions relevant de la police administrative et ne peut donner des instructions aux

4) Les modalités d'exécution du travail d'intérêt général sont décidées par le procureur général d'Etat. Celui-ci peut notamment suspendre provisoirement pour motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social, le délai pendant lequel le travail doit être accompli.

5) Un règlement grand-ducal détermine la nature des travaux proposés.

6) Le travail d'intérêt général peut, pour les condamnés salariés, se cumuler avec la durée légale du travail.

7) Les prescriptions légales et réglementaires relatives au travail de nuit, à l'hygiène, à la sécurité, ainsi qu'au travail des femmes et des jeunes travailleurs sont applicables au travail d'intérêt général ».

policiers en la matière. Il est renvoyé à l'article 9¹³ du Code de procédure pénale. Uniquement en cas de commission d'une infraction, les agents et officiers de la police-grand-ducale exercent des missions de police judiciaire et ils effectuent leurs actes d'enquête sous la direction du procureur d'État.

- ❖ M. Maurice Bauer (CSV) dresse le constat que le Gouvernement précédent a été inactif sur ce point et n'a pas déposé un projet de loi visant à modifier ledit article 563 du Code pénal.

En outre, l'orateur signale que le décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités est un acte législatif qui est toujours en vigueur et qui constitue le fondement juridique du mode de fonctionnement quotidien des communes au Luxembourg.

À noter également que le fait de dresser un procès-verbal n'a pas *ipso facto* pour conséquence que la personne visée soit redevable d'une amende.

Quant à la consommation de stupéfiants, l'orateur signale qu'il s'agit d'une infraction au regard de la loi actuellement en vigueur. L'orateur souhaite savoir combien de procès-verbaux ont été dressés en la matière par les officiers et agents de la police judiciaire et combien de poursuites judiciaires ont été entamées à l'encontre de ces consommateurs.

En outre, l'orateur souhaite avoir davantage d'informations sur les moyens d'enquête requis pour mieux lutter contre la criminalité organisée, mais qui n'ont pas été accordés aux autorités judiciaires par le Gouvernement précédent.

M. le Procureur d'État donne à considérer que ledit décret de 1789 confère des missions de sécurité, de salubrité et de tranquillité publique aux responsables communaux. Or, la mendicité simple n'est pas qualifiée d'office comme étant contraire à la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publique. À titre d'exemple, un mendiant silencieux qui est assis sur une place publique et qui a mis devant lui un gobelet en espérant d'obtenir quelques pièces de monnaie des passants ne constitue pas un individu qui met en péril la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publique.

À noter que la terminologie du Code de procédure pénale peut induire en erreur. Ainsi, le procès-verbal dressé par les agents et officiers de la police grand-ducale est à distinguer d'un avertissement taxé, qui correspond dans le langage populaire plutôt à une amende. Le procès-verbal est un document qui constate des faits susceptibles de constituer une infraction à caractère pénal et qui est dressé par les agents et officiers de la police grand-ducale. Ce document est par la suite transmis au Parquet qui dispose alors de l'opportunité des poursuites.

Quant au nombre de procès-verbaux dressés dans le cadre de la consommation de stupéfiants, il y a lieu préciser qu'une question parlementaire a récemment été posée à ce sujet. Les autorités judiciaires sont en train de fournir des statistiques et chiffres au Ministre de la Justice à ce sujet.

Quant aux effectifs alloués aux autorités judiciaires, l'orateur renvoie aux recommandations¹⁴ émanant du Groupe d'action financière (« ci-après « GAFI »), qui recommande de mettre l'accent davantage sur les poursuites judiciaires et condamnations pénales des auteurs de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme et d'allouer les moyens et ressources nécessaires aux autorités judiciaires pour accomplir ces missions. Il s'agit d'enquêtes complexes nécessitant de nombreuses ressources et une grande expertise des professionnels

¹³ « Art. 9. La police judiciaire est exercée, sous la direction du procureur d'Etat, par les officiers, fonctionnaires et agents désignés au présent titre. ».

¹⁴ Le rapport d'évaluation mutuelle du 27 septembre 2023 peut être téléchargé ici : <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/MER-Luxembourg-2023.html>

du droit. À noter que ce point fera l'objet d'une analyse approfondie par le GAFI lors de sa prochaine évaluation. Ce renforcement des effectifs, que ce soit au niveau de la police judiciaire, du ministère public ou des chambres du conseil, est une nécessité absolue. Un plan de recrutement pluriannuel¹⁵ a été élaboré par le Gouvernement précédent. À noter que les autorités judiciaires font depuis plusieurs années face à un problème structurel. Il est récurrent que de nombreux postes ouverts ne peuvent être occupés, en raison d'un manque de candidats postulants.

Quant aux moyens techniques d'enquête, il convient de noter que chaque mesure ordonnée peut faire l'objet d'un recours juridictionnel. Le droit luxembourgeois garantit pleinement les droits de la défense, de sorte que rien ne s'oppose à la mise en place de moyens d'enquête techniques additionnels dans la lutte contre des formes graves de la criminalité organisée.

- ❖ Mme Carole Hartmann (DP) donne à considérer que le procès-verbal dressé par les agents et officiers de la police grand-ducale dans le cadre de la mendicité simple peut servir d'élément de preuve dans une enquête judiciaire visant des faits de mendicité organisée, voire d'une enquête portant sur la traite des êtres humains.

Quant aux moyens techniques et humains alloués aux autorités judiciaires pour lutter contre des formes graves de la criminalité organisée, l'oratrice estime qu'il incombe au législateur de conférer ces moyens aux enquêteurs.

M. le Procureur d'État rappelle que les infractions prévues par un règlement général de police d'une commune, comme la mendicité simple, font partie de la catégorie des contraventions. En cas de constatation de faits susceptibles d'être qualifiés d'infractions pénales, un procès-verbal doit être dressé par les agents et officiers de la police judiciaire.

Or, à la lecture croisée de ces textes avec l'article 71-2¹⁶ du Code pénal portant sur l'irresponsabilité pénale des infractions commises sous un moyen de contrainte, il ressort que seuls les délits prévus par le texte de l'article précité, dont notamment la mendicité organisée, peuvent donner lieu à une décision d'irresponsabilité pénale, mais non pas les contraventions.

Par la suite, l'orateur revient aux moyens d'enquête et plus particulièrement à la sonorisation d'un véhicule, qui constituerait un moyen d'enquête efficace dans le cadre de la poursuite des infractions liées à la mendicité organisée ou la traite des êtres humains, alors que d'autres moyens d'enquête comme l'infiltration à l'aide d'un agent infiltré sont voués à l'échec, en raison des spécificités de certains milieux de la criminalité organisée.

- ❖ M. Laurent Mosar (Président, CSV) invite les représentants des autorités judiciaires à soumettre leurs propositions quant à l'adaptation de la législation applicable aux mesures d'enquête.

L'orateur adopte une approche de droit comparé et renvoie aux législations française et belge applicables en matière de lutte contre la traite des êtres humains. Il ressort de cette comparaison que les textes de loi français et belge sont à ce sujet plus précis que le droit pénal luxembourgeois.

¹⁵ Projet de loi n°8299 portant modification de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire en vue d'arrêter un programme pluriannuel de recrutement dans la magistrature de l'ordre judiciaire.

¹⁶ « Art. 71-2. N'est pas pénalement responsable la personne qui a agi sous l'empire d'une force ou d'une contrainte à laquelle elle n'a pu résister.

N'est pas pénalement responsable la victime des infractions définies aux articles 382-1 et 382-2 qui prend part dans des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte.

N'est pas pénalement responsable d'une infraction de racolage la victime des infractions définies au Livre II, titre VII, chapitres VI et VI-I du Code pénal. ».

M. le Procureur d'État confirme que le ministère public peut apporter ses impulsions en matière de procédure pénale. De même, le Parquet peut faire part de son expertise si le législateur entend réformer les moyens d'enquête permettant de lutter contre de la traite des êtres humains. Quant à la remarque portant sur les législations étrangères visant les différentes formes de la traite des êtres humains, il y a lieu de signaler que les textes de loi luxembourgeois sont fréquemment d'inspiration française ou belge.

À noter qu'il ressort de la doctrine française et belge que la législation y applicable souffre d'imperfections : Selon les professionnels du droit, la charge de la preuve et les éléments de preuve à rapporter par l'action publique constituent une source d'insatisfaction, de sorte que peu de condamnations de prévenus coulées en force de chose jugée sont prononcées *in fine*.

- ❖ M. Marc Baum (déi Lénk) est d'avis que le débat autour de la mendicité simple présente un certain degré d'absurdité. Il dresse le constat que l'ensemble des personnes présentes sont d'accord que la traite des êtres humains constitue une infraction grave et qu'il convient de lutter activement contre celle-ci. À cela s'ajoute, aux yeux de l'orateur, qu'un consensus existe entre les responsables politiques qu'aucune criminalisation de la mendicité simple n'est souhaitée. Or, si ces prémisses sont correctes, il se pose alors la question de savoir pour quelles raisons la disposition interdisant « *toute autre forme de mendicité* » a finalement été insérée dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, étant donné que cette disposition incrimine la mendicité simple dans certains quartiers de la Capitale durant la grande partie de la journée.

L'orateur souligne l'importance de protéger les victimes de la traite des êtres humains contre des poursuites pénales pour des faits liés à la mendicité organisée. Il précise que ce point est également relevé par la Commission consultative des droits de l'Homme¹⁷.

De plus, il est d'avis qu'au vu des explications fournies lors de la réunion de ce jour et des interviews publiées dans divers médias, qu'aucune divergence d'interprétation sur l'article 563 du Code pénal n'existe et que la mendicité simple a été abrogée. Si la mendicité simple devrait être réintroduite dans le Code pénal, et que la jurisprudence existante ne permet pas d'apporter une réponse satisfaisante à des phénomènes sociétaux, alors une modification de la législation doit être opérée par le législateur en suivant la procédure législative prévue à cet effet. On ne saurait contourner cette abolition de la mendicité simple par un règlement général de police adopté par une commune.

- ❖ M. Fernand Kartheiser (ADR) signale qu'il a été présent lors de la réunion du 9 décembre 2015 prémentionnée et que selon son appréciation, le constat de l'existence d'une insécurité juridique en ce qui concerne la mendicité simple a été partagé par les différents intervenants lors de cette réunion. L'orateur fait observer que la réalité du système politique implique que le Gouvernement prend l'initiative pour légiférer et dépose un projet de loi et qu'il est rare que des propositions de loi des Députés soient discutées et soumises au vote dans le Parlement luxembourgeois.

L'orateur s'interroge si le Gouvernement actuel entend légiférer en la matière et si tel serait le cas, dans quel délai un projet de loi sera déposé à la Chambre des Députés. L'orateur plaide en faveur d'une réforme législative afin de clarifier le cadre légal applicable à la mendicité simple et estime malencontreux l'existence du flou juridique actuel.

De plus, l'orateur est d'avis qu'il convient de faire preuve de pragmatisme et il juge utile de préciser dans la future loi des critères et éléments constitutifs pour qualifier des faits de mendicité organisée. Il convient de doter les forces de l'ordre des moyens nécessaires pour

¹⁷ <https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2023/communiqués.html>

appliquer les critères prévus par la future loi. À cela s'ajoute qu'une protection efficace de la victime de la traite des êtres humains doit être garantie par la future loi.

Quant aux moyens à disposition des autorités judiciaires, l'orateur se demande quels moyens le Gouvernement entend mettre à disposition des autorités judiciaires.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) confirme qu'une réforme générale du Code pénal est prévue par le Gouvernement. Cette réforme permettra, entre autres, de modifier l'article 563 du Code pénal.

En outre, une entrevue avec les représentants des autorités judiciaires aura lieu prochainement pour discuter des moyens d'enquête existants et des moyens additionnels qui sont nécessaires afin de lutter contre certaines formes de la criminalité organisée.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, CSV) dresse le constat que la Police grand-ducale souffre d'un manque d'effectifs depuis plusieurs années. Il est nécessaire de recruter davantage de policiers et d'experts, notamment dans le domaine de la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. L'orateur signale que le volet du recrutement constitue une priorité pour ce Gouvernement.

L'orateur exprime sa volonté de doter les communes d'une législation moderne et d'abroger les décrets datant de l'époque de la Révolution française.

En outre, il convient de clarifier les dispositions pouvant être insérées dans un règlement général de police d'une commune. Il est signalé que des initiatives du Gouvernement précédent, visant à créer une telle base légale en la matière, n'ont jamais abouti à un texte de loi.

Quant à la mendicité simple, l'orateur confirme que celle-ci n'est pas visée par ledit règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

En outre, l'orateur renvoie au projet de loi n°8335¹⁸, qui a été déposé par le Gouvernement précédent, et estime qu'il résulte de la volonté du Gouvernement précédent que des personnes défavorisées ou sans domicile fixe soient marginalisées. Il cite le passage suivant de l'exposé des motifs dudit projet de loi :

« La gratuité nationale des transports publics, en vigueur depuis le 29 février 2020, semble avoir accru le phénomène. S'y est ajouté la présence de personnes errantes qui profitent de ce libre accès aux transports publics, pour se réchauffer ou dormir en tranquillité dans les moyens de transports publics, gares ou autres, dans le meilleur des cas ; si non pour importuner ou incommoder les autres usagers par des incivilités ou infractions mineures ».

- ❖ M. Charel Weiler (CSV) renvoie à son expérience en tant que mandataire de justice et souhaite revenir sur les décisions de justice portant sur la mendicité simple. Selon la recherche juridique effectuée par l'orateur, il existe une seule décision de deuxième instance en matière de mendicité simple émanant du tribunal d'arrondissement de Diekirch¹⁹ statuant en tant que juridiction d'appel, alors qu'un autre jugement y relatif est une décision de première instance, en l'occurrence du tribunal de police de Diekirch, contre laquelle aucun appel n'a été interjeté. Aux yeux de l'orateur, il est dès lors discutable de parler de jurisprudence, alors qu'il s'agit plutôt de décisions isolées.

¹⁸ Projet de loi n°8335 relatif à la sécurité, la sûreté, l'ordre et la vidéosurveillance dans les transports publics et modifiant la loi du 5 février 2021 sur les transports publics.

¹⁹ *op.cit.* n°10.

Mme la Procureur général d'État explique que la décision d'appel prémentionnée est celle qui apporte le plus de détails sur le raisonnement mené par les juges du fond et relate les différents arguments juridiques échangés entre les parties au procès. Il convient de noter qu'il existe également plusieurs jugements de première instance de différents tribunaux de police qui confirment cette position.

- ❖ M. Marc Goergen (Piraten) renvoie à l'avis²⁰ juridique qui a été diffusé aux Députés, lequel a été élaboré pour le compte du Gouvernement par un cabinet d'avocats, ainsi qu'au recours²¹ juridictionnel formulé par la Ville de Luxembourg contre la décision de refus prononcée par Mme la Ministre de l'Intérieur de l'époque à l'encontre de la modification du règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

Au vu des explications fournies lors de la réunion de ce jour, l'orateur se demande comment M. le Ministre des Affaires intérieures a pu conclure que l'insertion d'une disposition interdisant « *toute autre forme de mendicité* » soit conforme à la loi.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, CSV) signale que son point de vue en matière de mendicité simple n'a pas changé au fil des derniers mois et que la décision prise ne présente aucune incohérence.

- ❖ M. Dan Biancalana (LSAP) estime que Gouvernement actuel criminalise la mendicité simple dans la Capitale en ayant approuvé ledit règlement général de police de la Ville de Luxembourg, même si les responsables politiques ne souhaitent pas que des personnes qui se livrent à la mendicité simple soient poursuivies pénalement par les autorités judiciaires. L'orateur signale qu'il ressort de la réunion jointe du 23 janvier 2024²² que les agents et officiers de la police grand-ducale sont obligés, en vertu de la loi, de dresser un procès-verbal en cas de constatation de faits relevant de la mendicité simple et qu'aucune marge de manœuvre n'existe en la matière.

Si l'on parlait de l'hypothèse que la mendicité simple est toujours en vigueur et n'a pas été abrogée dans le Code pénal, hypothèse qui est pourtant contestée par les réponses fournies suite à plusieurs questions parlementaires à ce sujet, il se pose dès lors la question de savoir pour quelles raisons une commune interdirait la mendicité simple si ce comportement faisait l'objet d'une interdiction générale en vertu de la loi.

L'orateur renvoie aux conclusions dressées par l'avis juridique qui estiment qu'il serait judicieux de légiférer en la matière. Il souhaite savoir dans quel délai Madame la Ministre de la Justice entend déposer un projet de loi à la Chambre des Députés.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, CSV) renvoie à la jurisprudence²³ de la Cour administrative portant sur l'article 29²⁴ de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988. Il ressort de la jurisprudence qu'aucun texte n'empêche qu'un règlement communal prononce l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par

²⁰ cf. Annexe n°2.

²¹<https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/limitation-de-la-mendicite-et-aides-sociales>

²² cf. Procès-verbal de la réunion du 23 janvier 2024 de la Commission des Affaires intérieures et de la Commission de la Justice ; P.V. AI 04, P.V. JUST 05.

²³ Cour administrative, Arrêt du 7 mai 2002, n°14197C du rôle.

²⁴ « Art 29 Le conseil fait les règlements communaux.

Ces règlements ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale.

Le conseil en transmet, dans les huit jours, des expéditions au ministre de l'intérieur.

Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales.

Lorsque l'importance de la matière l'exige, le conseil communal peut, par délibération spécialement motivée, porter le maximum de l'amende jusqu'à « 2.500 euros ».

Ces délibérations sont soumises à l'approbation du ministre de l'Intérieur. ».

des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures. Ainsi, les communes peuvent interdire dans leur règlement général de police des faits qui sont déjà prohibés par la loi pénale.

L'orateur réitère sa volonté de conférer une base légale moderne au fonctionnement des communes et de moderniser les dispositions légales existantes en matière de salubrité, de tranquillité et de sécurité publique, ce qui implique également le pouvoir des communes d'insérer des dispositions y relatives dans leur règlement général de police. Il s'agit d'un point qui mérite cependant d'être examiné à part, comme il n'est pas directement lié au sujet de la réunion de ce jour.

- ❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) rappelle que la discussion autour de l'interdiction de la mendicité relève du droit pénal. Par conséquent, le principe de légalité des délits et des peines s'applique et dispose qu'on ne peut être condamné pénalement qu'en vertu d'un texte pénal clair et précis. À la lecture du libellé de l'article 563 du Code pénal, tel qu'il date de la réforme prémentionnée de l'année 2008, il semble clair que la mendicité simple a été abrogée. L'oratrice déplore que dans les discussions portant sur ce sujet, il soit fait un amalgame entre la mendicité simple, les incivilités, qui sont déjà prohibées par la loi et peuvent faire l'objet de poursuites judiciaires, et la garantie d'accès pour les résidents d'un immeuble, qui constitue un droit consacré par la loi.

L'oratrice indique qu'elle a été en contact au fil des derniers mois avec de nombreux assistants sociaux et *streetworkers* et aucun d'eux ne peut confirmer l'allégation que les personnes qui se livrent à la mendicité simple feraient partie d'un groupe de la criminalité organisée et seraient déposées tôt le matin au centre-ville par des voitures de luxe. De plus, l'oratrice déplore que des personnes qui pointent du doigt une insécurité juridique existante dans le droit luxembourgeois soient présentées par les membres de la majorité parlementaire comme des personnes qui ne seraient pas engagées dans la lutte contre la traite des êtres humains.

Il est renvoyé à la réunion jointe du 24 mars 2023²⁵ en présence de Mme Diane Schmitt, Coordinatrice européenne de la lutte contre la traite des êtres humains, qui a indiqué que le Luxembourg a effectué des efforts notables au fil des dernières années pour lutter proactivement contre la traite des êtres humains.

Quant au projet de loi n°8335, auquel a fait référence M. le Ministre des Affaires intérieures, l'oratrice ne peut aucunement marquer son accord avec les déclarations de ce dernier. Elle indique que ce projet de loi porte sur la vidéosurveillance dans les transports en commun et vise à lutter plus efficacement contre des incivilités dans ces moyens de transport. On ne saurait dès lors déclarer qu'il s'agit d'une mesure visant à marginaliser les plus démunis.

Quant à l'avis juridique élaboré pour le compte du Gouvernement sur la mendicité simple, l'oratrice renvoie à la conclusion y dressée, invitant le Gouvernement à légiférer en la matière. L'oratrice souhaite avoir des informations additionnelles sur le futur projet de loi à élaborer et sur le contenu de ce projet de loi.

Enfin, l'oratrice souhaite savoir quels coûts cet avis juridique a engendré pour le Gouvernement, étant donné que plusieurs passages y contenus sont issus du recours formulé par ce même cabinet d'avocats, qui a formulé le recours contre la décision de la Ministre de l'Intérieur de l'époque, et ce pour le compte de la Ville de Luxembourg.

Mme Elisabeth Margue (Ministre de la Justice, CSV) réitère sa volonté de clarifier l'article 563 dans le cadre d'une réforme du Code pénal. Il y a lieu de dresser le constat que les discussions autour de la continuation de l'applicabilité de l'article 563 du Code pénal ont commencé il y a

²⁵ cf. Procès-verbal de la réunion du 24 mars 2023 de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, de l'Immigration et de l'Asile ; P.V. J 25, P.V. AEECA 26, Session ordinaire 2022-2023.

plus de 15 ans, sans que les différents ministres ayant la Justice dans leurs attributions ont jugé nécessaire de légiférer en la matière. Par conséquent, on ne saurait invoquer la nécessité de légiférer d'urgence en la matière.

Quant au contenu de la future loi, celle-ci ne visera pas à réintroduire la mendicité simple dans le Code pénal. Cependant, les communes auront le droit de prendre des mesures réglementaires qui interdisent la mendicité simple dans certaines zones géographiquement délimitées de leur territoire et pendant certaines heures.

M. Léon Gloden (Ministre des Affaires intérieures, CSV) précise que les coûts liés à l'élaboration de cet avis juridique seront communiqués à Mme Sam Tanson ultérieurement.

Mme Lydie Polfer (DP) renvoie à l'avis juridique prémentionné et se rallie aux arguments y présentés. L'oratrice souligne encore que la Ville de Luxembourg n'entend pas criminaliser la mendicité simple, mais qu'elle entend mettre fin à l'inaction des autorités publiques en matière de lutte contre la mendicité agressive et organisée.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexes

[1] Demande de la sensibilité politique *déi gréng* du 17 janvier 2024 ;

[2] Avis juridique mendicité.

Courrier n°304138

Responsable: Service secrétariat général, archives et recherche scientifique

Auteur: Sensibilité politique déi gréng

Envoyé au service Expédition le 17/01/2024 à 11h02

Sensibilité politique déi gréng: Demande de convoquer une commission jointe de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures dans les meilleurs délais et d'y inviter les Ministres concernés ainsi que Monsieur le Procureur du parquet de l'arrondisse...

Destinataires

GLODEN Léon, Ministre des Affaires intérieures

MARGUE Elisabeth, Ministre de la Justice

MARGUE Elisabeth, Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement

Direction et assistante de direction

Commission de la Justice

Commission des Affaires intérieures

Groupe d'envoi -Transmis à la Conférence des Présidents - (Groupes politiques et services de la CHD inclus)



Monsieur Claude Wiseler
Président de la
Chambre des Député.e.s
Luxembourg

Luxembourg, le 17 janvier 2024

Concerne : **Demande de convocation d'une commission jointe**

Monsieur le Président,

Par la présente et conformément à l'article 23(3) du règlement interne de la Chambre des Député-e-s, la sensibilité politique déi gréng a l'honneur de vous demander de bien vouloir convoquer une commission jointe de la **Commission de la Justice** et de la **Commission des Affaires intérieures** dans les meilleurs délais et d'y inviter les Ministres concernés **ainsi que Monsieur le Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg.**

La 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 soulève en effet de nombreuses questions d'ordre pratique pour la Police Luxembourg et la Justice quant à la mise en œuvre de la mesure. Nous aimerions dès lors entendre les explications y relatives de la part des Ministres concernés **ainsi que de la part de Monsieur le Procureur du parquet de l'arrondissement de Luxembourg.**

Avec nos remerciements anticipés, veuillez accepter, Monsieur le Président, l'expression de notre plus parfaite considération.

Sam Tanson
Présidente de la sensibilité politique

Meris Sehovic
Député

Courrier n°304632

Responsable: Service secrétariat général, archives et recherche scientifique

Auteur: Ministre de l'Intérieur

Envoyé au service Expédition le 30/01/2024 à 16h56

Ministère des Affaires intérieures : Avis juridique mendicité

Destinataires

Direction et assistante de direction

Commission des Affaires intérieures

Commission de la Justice

Groupe d'envoi - Transmis à la Conférence des Présidents - (Groupes politiques et services de la CHD inclus)



Le Ministre



Monsieur Claude Wiseler
Président de la Chambre des Députés

Luxembourg, le 30 janvier 2024

Objet : Avis juridiques mendicité

Monsieur le Président,

Veillez trouver en annexe des copies de deux avis élaborés par l'étude d'avocats Thewes et Reuter que je vous prie de bien vouloir mettre à disposition des membres de la Commissions de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures réunies en formation jointe le 1^{er} février 2024 à 10 :00.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'expression de mes sentiments très distingués.

Pour le Ministre des Affaires intérieures

Laurent Knauf
Premier Conseiller de Gouvernement

Dossier:
MINISTÈRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES - Avis sur l'article 563.6° du Code pénal

Notre référence:
2024/045 COM/PR/HRG

Vos contacts:
Pierre REUTER [(352) 226622-420 - pierre.reuter@thewes-reuter.lu]
Hicham RASSAFI-GUIBAL [(352) 226622-450 - h.rassafi-guibal@thewes-reuter.lu]

Ministère des Affaires intérieures
19, rue Beaumont
L-1219 Luxembourg
Luxembourg

Luxembourg, le lundi 29 janvier 2024

Monsieur le Ministre,

En complément à l'avis que nous vous avons transmis en date de ce jour, nous voudrions vous faire part de deux réflexions complémentaires.

(1) En premier lieu, nous tenons à vous faire observer que l'hypothétique abrogation de l'article 563, point 6, du Code pénal n'impliquerait pas, par elle-même, une interdiction pour l'autorité communale de réglementer la mendicité.

En effet, l'article 29 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 dispose :

Le conseil [ndla : communal] fait les règlements communaux.

Ces règlements ne peuvent être contraires aux lois ni aux règlements d'administration générale.

Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales (...)

L'article 29 de la loi communale précitée crée une infraction pénale spécifique dont l'élément légal est constitué par une disposition du règlement de police communal, laquelle disposition détermine les éléments matériels de l'infraction qu'elle crée.

Autrement dit, il est dans la nature même des règlements de police communaux d'instituer des infractions pénales.

Il convient de rappeler que l'exercice des pouvoirs de police administrative, définie à l'article « L » du décret du 14 décembre 1789 et à l'article III du Titre XI du décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, dont la finalité est la prévention des troubles à l'ordre public¹, est une

¹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2014, 10^e éd., mis à jour par l'Association Henri Capitant, entrée « Police administrative » ; . GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la Faculté de droit - Université libre de Bruxelles, 2022, 3^e éd., entrée « Police administrative ». Voir ég. le document de dépôt du projet de loi n° 7045, qui expose, en page 31 : « La police administrative se distingue de la police judiciaire tant par l'objectif poursuivi que par la finalité concrète des interventions. La police judiciaire intervient lorsqu'une infraction

obligation des communes. Autrement dit, les communes n'ont pas le loisir de décider s'ils mettent en œuvre ou non les pouvoirs de police administrative. Cette solution est ancienne et constante. Le Comité du contentieux du Conseil d'État a jugé² :

D'après l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, il incombe au pouvoir communal 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 ainsi que de la commodité du passage dans les rues, quais places et voies publiques.

Il a également jugé³ :

Le maintien de l'ordre en général et de la tranquillité sur les voies et places publiques incombent à l'autorité communale, obligée de garantir l'observation des lois et règlements en matière de circulation, de stationnement irrégulier et de tapage nocturne.

En ce qui concerne la sécurité publique, celle-ci doit être assurée tant par l'autorité communale que par l'État.

Dans cette lignée, les juridictions administratives ont confirmé⁴ :

Il incombe au pouvoir communal 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 voies publiques, ainsi que de la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police.

La Cour administrative a synthétisé la jurisprudence administrative constante comme suit⁵ :

L'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire énoncent des obligations contraignantes pour les autorités municipales (...)

Cette obligation s'applique, du reste, à toute autorité de police administrative, qu'elle soit locale ou nationale⁶ :

a déjà été commise ou commencée et tend à l'élucidation des faits et à la recherche des auteurs, alors que la police administrative vise la prévention, l'anticipation et l'intervention répressive pour le rétablissement de l'ordre public », ainsi que l'avis du Conseil d'État sur ce projet de loi (doc. parl. n° 7045⁸, p. 5) qui expose : « L'ordre juridique luxembourgeois connaît la distinction entre police administrative et police judiciaire à l'instar des droits belge et français, même si la séparation est moins prononcée. La police administrative concerne traditionnellement l'ordre public matériel qu'il soit local ou national. L'ordre public s'articule autour des concepts de sécurité publique, tranquillité publique et salubrité publique. Au niveau local, la mission de maintenir l'ordre public relève des communes ».

² CE, Comité du contentieux, 18 novembre 1993, *Ferreira Antunes - Barros Antunes*, n° 8657 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

³ CE, Comité du contentieux, 7 juillet 1994, n° 8991 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, préc.

⁴ Trib. adm., 15 avril 1997, n° 9510 du rôle ; Trib. adm., 15 juillet 1997, n° 9842 du rôle ; Trib. adm., 26 janvier 1998, n° 10351 du rôle ; Trib. adm., 26 janvier 1998, n° 10210 du rôle ; Trib. adm., 15 mars 1999, n° 10748 du rôle ; Trib. adm., 11 octobre 2001, n° 12729 du rôle ; Trib. adm., 18 juin 2003, n° 15787 du rôle ; Trib. adm., 17 novembre 2003, n° 16219 du rôle ; Trib. adm., 25 octobre 2004, n° 14853 du rôle ; Trib. adm., 5 mai 2021, n° 43774 du rôle.

⁵ Cour adm., 23 avril 2013, n° 31836C du rôle.

⁶ CE, Comité du contentieux, 12 février 1930, *Cegedel*, Pas. 12, 68.

THEWES & REUTER

Le Gouvernement a le droit et le devoir de prendre toutes mesures pour sauvegarder l'intérêt général et la sécurité publique.

L'idée selon laquelle l'exercice du pouvoir de police administrative constitue une obligation pour son titulaire est également présente en Belgique⁷, comme en France⁸.

Cette obligation d'action trouve d'ailleurs une expression particulière à l'article 110 de la loi communale du 13 décembre 1988 (ci-après « loi communale »), qui prévoit un mécanisme de substitution par le ministre de l'Intérieur en cas de carence de l'autorité communale dans l'exercice de ses missions de police :

Le ministre de l'Intérieur veille à ce que les autorités communales assument dans le cadre de leurs compétences légales le maintien de la sûreté, de la tranquillité et de la salubrité publiques.

Lorsqu'il estime qu'il y a carence des autorités communales ou qu'il y a péril en la demeure dans les cas prévus à l'alinéa 1^{er} de l'article 58, il désigne un fonctionnaire chargé de prendre immédiatement les mesures de police nécessaires et de requérir, en cas de besoin, l'intervention de la force publique. La réquisition doit être faite par écrit. Les commandants sont tenus d'y obtempérer.

Quant à la Police grand-ducale, l'article 3 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale lui confie la mission (nous soulignons) de « *veille[r] au maintien de l'ordre public, à l'exécution et au respect des lois et des règlements de police généraux et communaux* ».

S'ajoute encore à tout ce qui précède, que, dans son arrêt du 7 mai 2002⁹, relatif au contentieux né de la prohibition dans le règlement de police de la Ville de Luxembourg de la prostitution, la Cour administrative a jugé :

Il convient de relever qu'en droit aucun texte n'empêche qu'un règlement communal prononce l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures, l'intérêt de la norme apparemment surabondante pouvant être de persister au cas où le texte de source supérieure viendrait à changer ou à être abrogé. L'alinéa 1^{er} de l'article 48 sous examen, d'ailleurs non critiqué en tant que tel par les appelants, serait donc valide même si le champ d'application de son interdiction quant à la matière était identiquement égal à celui des interdictions portées par le code pénal.

Dans l'extrait précité, la Cour a expressément admis l'hypothèse où un règlement de police communal prohiberait un comportement qui ne sera pas ou plus réprimé par le Code pénal : « *l'intérêt de la norme apparemment surabondante [ndla : en l'espèce, la prohibition de la prostitution par le règlement de police communal] pouvant être de persister au cas où le texte de source supérieure viendrait à changer ou à être abrogé* ».

⁷ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la faculté de droit, ULB, 2022, 3^e éd, entrée « Police administrative », p. 592.

⁸ CE (F.), 23 octobre 1959, *Doublet*, req. n° 40922.

⁹ n° 14197C du rôle.

Pour le cas particulier de la mendicité qui intéresse le présent avis, on peut encore mentionner un arrêt du Conseil d'État belge de 2015 qui confirme avec toute la clarté requise que même si la mendicité en elle-même n'est plus ni interdite ni pénalement réprimée (la répression pénale de la mendicité intervenue en Belgique par une loi du 12 janvier 1993, M.B., 4 février 1993), ce constat n'empêche pas les communes d'en limiter la pratique sur la base de leurs pouvoirs de police générale :

Considérant que (...) si les articles 433ter et 433quater 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 données¹⁰.

Il résulte de cet arrêt que l'opinion très largement répandue qu'une hypothétique abrogation de l'article 563, point 6, du Code pénal priverait *de jure* la ville de Luxembourg de la possibilité d'insérer dans son règlement de police une réglementation (par hypothèse proportionnée) de la mendicité est donc juridiquement infondée.

(2) En second lieu, il nous semble pertinent de vous faire observer que, selon toute vraisemblance, l'évolution récente du droit constitutionnel luxembourgeois, entraîne, en raison de l'absence d'une législation cadre, un affaiblissement du pouvoir réglementaire communal.

En effet, le pouvoir réglementaire des communes dans les matières réservées à la loi a été restreint par l'article 124 nouveau de la Constitution, dont le deuxième alinéa dispose que :

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises¹¹.

Selon la lecture que le Conseil d'État fait de cette disposition, l'exigence que le cadre du pouvoir réglementaire communal soit tracé par une « disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution » implique...

¹⁰ CE (b.), 6 janvier 2015, n° 229.729. Il y a lieu de noter que l'acte réglementaire est suspendu, mais au motif que les juges considèrent ses effets comme disproportionnés.

¹¹ Const., art 124, 2^e al.

THEWES & REUTER

que les autorités communales ne pourront prendre des règlements communaux apportant des limitations aux libertés publiques qu'à la condition que le cadre de ces limitations soit déterminé dans la loi formelle¹².

Toujours selon le Conseil d'État, des notions telles que « sécurité, [...] salubrité ou [...] tranquillité publiques » repris de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et que le projet de loi soumis à son examen voulait insérer dans la loi communale ne constituent pas une base légale suffisante :

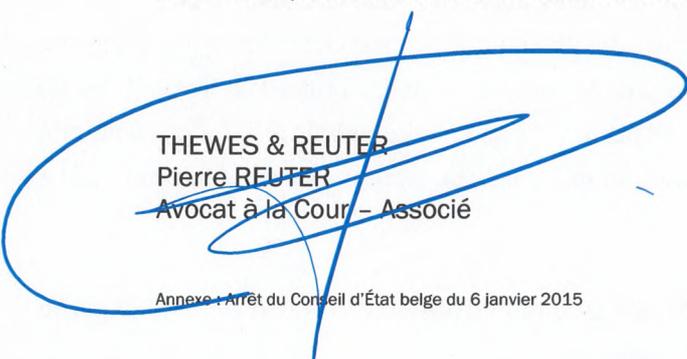
Le Conseil d'État estime, par conséquent, que les notions de « sécurité, [...] salubrité ou [...] tranquillité publiques » auxquelles il est fait référence sont trop vagues pour déclencher la prise de mesures restreignant des libertés publiques. Par ailleurs, l'alinéa 4 sous revue ne permet pas de cerner de manière suffisamment précise la nature des mesures envisagées et ne satisfait dès lors pas aux exigences de la Constitution révisée¹³.

Certes, le règlement de la ville de Luxembourg, en débat aujourd'hui, est antérieur à la révision de la Constitution et pourrait donc ne pas être affecté par les nouvelles dispositions constitutionnelles, du moins si la thèse défendue par M^e Kinsch est confirmée¹⁴.

Il n'en reste pas moins que la question de la légalité des dispositions réglementaires concernées pourrait être posée également sous l'angle des dispositions de la nouvelle règle constitutionnelle.

Une intervention du législateur serait ainsi de mise non seulement pour régler spécifiquement la question de la répression de certaines formes de mendicité mais aussi, surtout, pour arrêter le cadre législatif global pour l'adoption des règlements communaux de police.

Nous vous prions de croire, monsieur le Ministre, en l'assurance de notre haute considération.



THEWES & REUTER
Pierre REUTER
Avocat à la Cour - Associé

Annexe : Arrêt du Conseil d'État belge du 6 janvier 2015



THEWES & REUTER
Hicham RASSAFI-GUIBAL
Avocat - Docteur en droit

¹² Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2022 sur le projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, doc. parl. n° 7993², p. 2,

¹³ Ibid., p. 4,

¹⁴ Patrick Kinsch, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, 2023, p. 77.

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

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, comparaisant pour les parties requérantes, et Me M. NIHOUL, avocat, comparaisant 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 1^{er} 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 1^{er}, 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^o, 2^o, 3^o, 5^o et 7^o;

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. 1^{er} : 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 1^{er} Lanciers, de l'Étoile, des Tanneries, du Lombard, Julie Billiard, 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 Namèche, 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 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, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, 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, § 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 23, alinéa 1^{er}, 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, § 1^{er}, 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 équivaldrait 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 générerait 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 1^{er}, 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, § 1^{er}, et 7, § 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des articles 9, § 1^{er}, 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 1^{er}, 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 1^{er}, 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,

DECIDE :

Article 1^{er}.

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 1^{er}, 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

Dossier:
MINISTÈRE DES AFFAIRES INTÉRIEURES - Avis sur l'article 563.6° du Code pénal

Notre référence:
2024/045 COM/PR/HRG

Vos contacts:
Pierre REUTER [(352) 226622-420 - pierre.reuter@thewes-reuter.lu]
Hicham RASSAFI-GUIBAL [(352) 226622-450 - h.rassafi-guibal@thewes-reuter.lu]

Ministère des Affaires intérieures
19, rue Beaumont
L-1219 Luxembourg
Luxembourg

Luxembourg, le lundi 29 janvier 2024

Monsieur le Ministre,

Par courrier électronique du 24 janvier 2024, vous nous avez saisis d'une demande relative à l'applicabilité de l'article 563, point 6°, du Code pénal, dans le contexte du débat d'intérêt général relatif à la répression pénale de la mendicité.

Par votre question, nous comprenons qu'il s'agit d'analyser si l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration a abrogé le point 6° de l'article 563 du Code pénal.

Vous nous avez fourni, aux fins de la conduite de notre analyse, 9 décisions juridictionnelles relatives à la mendicité, rendues par les juridictions répressives de Luxembourg et de Diekirch.

Avant de vous livrer notre analyse, nous procéderons à un bref rappel des dispositions légales pertinentes ainsi qu'à l'examen des décisions juridictionnelles que vous nous avez fournies.

I. BREF HISTORIQUE DES DISPOSITIONS LÉGALES PERTINENTES

Antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, l'article 563 du Code pénal disposait comme suit (nous surlignons) :

Art. 563. Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros :

1° Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. Seront saisis et confisqués les instruments, ustensiles et costumes servant et destinés à l'exercice du métier de devin, pronostiqueur ou interprète des songes ;

2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites ;

3° Les auteurs de voies de fait ou violences légères, pourvu qu'ils n'aient blessé ni frappé personne, et que les voies de fait n'entrent pas dans la classe des injures ; particulièrement ceux qui auront volontairement, mais sans intention de l'injurier, lancé sur une personne un objet quelconque de nature à l'incommoder ou à la souiller ;

4° Celui qui aura volontairement et sans nécessité tué ou gravement blessé, soit un animal domestique autre que ceux mentionnés à l'article 538, soit un

animal apprivoisé, dans un lieu autre que celui dont le maître de l'animal ou le coupable est propriétaire, locataire, fermier, usufruitier ou usager ;

5° Ceux qui, par défaut de précaution, auront involontairement détruit ou dégradé des fils, poteaux ou appareils télégraphiques ;

6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.

Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers.

7° Ceux qui auront sans droit exécuté des ouvrages d'art, de culture ou autres sur le terrain d'autrui.

8° Ceux qui sans droit s'introduisent dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement, habités par autrui, ou leurs dépendances, et y restent malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner.

9° (L. 1^{er} avril 1968) Ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche.

L'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration dispose :

A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.

L'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée, trouve son origine dans l'article 160 du projet de loi n° 5802, tel qu'initialement déposé et ainsi formulé :

Art. 160. 1° A l'article 346 du Code pénal, l'alinéa 2 est supprimé.

2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.

Le commentaire de l'article 160 expose¹ :

ad article 160

Les références à la reconduite à la frontière des étrangers prévues aux articles 346 et 563 du Code pénal sont supprimées, alors qu'elles ne cadrent plus avec la terminologie et l'esprit de la nouvelle loi.

L'article 160, recodifié en article 157 au cours de la procédure législative, n'a pas fait l'objet de modification et a été adopté tel quel.

La problématique trouve sa source dans le fait que l'article 563 du Code pénal, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2008, précitée, n'était pas structurée en alinéas mais sous forme d'une liste énumérative, de sorte qu'en visant « le point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 du Code pénal, il n'est pas immédiatement possible de déterminer la disposition que le législateur a entendu abroger.

¹ Doc. parl., n° 5802, p. 92.

II. EXAMEN DES DÉCISIONS JURIDICTIONNELLES RELATIVES À LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ

La série de 9 décisions que vous nous avez fournies s'échelonne de 2009 à 2021. Ces décisions sont donc toutes postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2008, précitée.

La première mention, dans une décision juridictionnelle, selon laquelle la mendicité simple ne serait plus réprimée se trouve dans le jugement n° 345/2009 rendu le 9 juillet 2009 par le Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch, qui a jugé :

Le tribunal tient à relever que mendier n'est pas interdit par la loi pénale.

Cette mention, isolée, prend la forme d'un *obiter dictum*, car la prévention était, en l'espèce, fondée sur l'article 342 du Code pénal, qui prévoit et réprime la mendicité aggravée, respectivement, (1) la mendicité par intrusion, (2) la mendicité par feinte de plaies ou d'infirmités et (3) la mendicité en réunion, et non sur l'article 563, point 6°, du Code pénal, qui réprime la mendicité simple.

Le Tribunal de Diekirch réitérera ce même *obiter dictum*, dans des circonstances similaires, c'est-à-dire, dans des espèces où la prévention n'était pas fondée sur l'article 563, point 6°, du Code pénal, dans son jugement n° 525/2010 du 24 juin 2010.

La même démarche sera reprise par le Tribunal d'arrondissement de et à Luxembourg dans son jugement du 11 octobre 2011 n° 3005/2011, puis dans son jugement n° 310/2012 du 17 janvier 2012.

Les jugements précités ne développent pas autrement le raisonnement qui assoit la conclusion selon laquelle « *mendier n'est pas interdit par la loi pénale* », raisonnement qui n'est, en tout état de cause, pas nécessaire à la détermination de la solution des litiges soumis, respectivement, aux Tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch.

Par conséquent, il n'est pas nécessaire ni même possible d'approfondir leur analyse.

Le premier raisonnement motivé qui tient compte de l'effet de l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2008, précitée, sur l'application, respectivement, sur l'existence même, du point 6° de l'article 563 du Code pénal se trouve dans un jugement du Tribunal d'arrondissement de Diekirch du 3 décembre 2009 (n° 525/2009), motivé comme suit :

En ce qui concerne l'infraction de mendicité prévue par l'article 563 6° du Code pénal mise à charge de [ndla : LA PRÉVENUE], le tribunal tient à relever que mendier n'est pas interdit par la loi pénale. En effet, suivant les dispositions de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, le point 6 de l'article 563 du Code pénal est supprimé. [Ndla : LA PRÉVENUE] est dès lors encore à acquitter de ces faits mis à sa charge.

Pour mémoire, l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008, précitée, dispose (je souligne) :

2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.

THEWES & REUTER

On note d'emblée que le Tribunal de Diekirch traduit la disposition « le point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 du Code pénal est supprimé, par « le point 6 de l'article 563 du Code pénal est supprimé ».

Le Tribunal passe ainsi outre le libellé de l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 pour lui substituer un libellé différent, qui ne mentionne plus le « point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 du Code pénal, mais, tout entier, « le point 6 de l'article 563 du Code pénal ».

Finalement, cette position du Tribunal de Diekirch sera reprise et développée par le Parquet de Diekirch dans une note de plaidoirie déposée dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu au jugement du Tribunal d'arrondissement de et à Diekirch du 26 octobre 2017 (n° 510/2017).

Le raisonnement du Parquet de Diekirch sur la question de l'applicabilité, respectivement, de la survivance dans l'ordre juridique du point 6° de l'article 563 du Code pénal, est, *in extenso*, le suivant :

Le code pénal, version papier, mentionne toujours à l'article 563, le point 6°, à savoir « les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants » qui sont punis d'une amende 25 à 250 euros.

Or, cette disposition n'existe plus.

En effet, la loi du 29 août 2008 sur les étrangers dispose :

« A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé ».

L'article 563 ne comporte pas, à vrai dire, des alinéas, mais 9 points. Le point 6 étant abrogé, la mendicité simple n'est plus répréhensible.

A lire le commentaire des articles, on pourrait croire que le législateur n'ait voulu abroger que la « reconduite à la frontière des étrangers » qui ont mendié et que le texte aurait ainsi dû se lire « A l'article 563 du Code pénal, le deuxième alinéa du point 6 est supprimé ».

Comme le législateur n'a pas corrigé le texte de loi voté en 2008, on ne peut actuellement plus parler d'une erreur matérielle qui se serait glissée dans le texte.

Au vu des polémiques qui ont eu lieu en été 2015 sur la mendicité à Luxembourg-Ville, l'erreur aurait été rectifiée, s'il y avait eu erreur.

Le 6° point de l'article 563 a dès lors été abrogé et le code pénal ne punit plus cette contravention.

Tout comme le Tribunal de Diekirch, avant lui, le Parquet omet la mention (nous soulignons) du « point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 du Code pénal, pour ne retenir que la conclusion suivante (nous soulignons) : « L'article 563 ne comporte pas, à vrai dire, des alinéas, mais 9 points. Le point 6 étant abrogé (...) ».

Le Parquet prend ensuite soin de rechercher l'exposé des motifs du projet de loi ayant abouti à la loi du 29 août 2008, précitée, pour souligner, à juste titre, que la volonté du législateur était de supprimer la possibilité de reconduite à la frontière des mendiants.

Toutefois, le Parquet ne tire pas toutes les conséquences de ce constat.

Il part du principe que le législateur aurait dû « corrig[er] le texte de loi voté en 2008 » et que « Au vu des polémiques qui ont eu lieu en été 2015 sur la mendicité à Luxembourg-Ville, l'erreur aurait été rectifiée, s'il y avait eu erreur ».

La position du Parquet consiste à faire de l'interprétation extensive qui se détache de la lettre de l'article 157 (« le point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 est supprimé devenant « le point [dans sa totalité] est abrogé ») retenue par le Tribunal de Diekirch la conclusion logique et nécessaire de l'erreur matérielle contenue dans le libellé de l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008.

Cependant, cette argumentation ne convainc pas, pour les raisons qui suivent.

III. ANALYSE DE L'ARTICLE 157 POINT 2° DE LA LOI DU 29 AOÛT 2008

A. Définitions de la notion d'alinéa en légistique et application à l'article 563 du Code pénal

1. Position « française »

Il existe plusieurs définitions – ou, si l'on veut, plusieurs approches – de ce que constitue un « alinéa » en légistique.

La première, que l'on peut nommer « française », est exposée dans le Guide de légistique du Secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État français comme suit² :

Constitue un alinéa toute phrase, tout mot, tout ensemble de phrases ou de mots commençant à la ligne, précédés ou non d'un tiret, d'un point, d'une numérotation ou de guillemets, sans qu'il y ait lieu d'établir des distinctions selon la nature du signe placé à la fin de la ligne précédente (point, deux-points ou point-virgule). Un tableau constitue un seul alinéa.

En somme constitue un alinéa toute combinaison sémantique et signifiante commençant au début d'une nouvelle ligne, peu important la forme de cette combinaison et peu important l'éventuel signe typographique la précédant.

Si l'on applique cette méthode à l'article 563 du Code pénal dans sa version antérieure à 2008, alors le deuxième aliéna est la première phrase avec retour à la ligne qui suit immédiatement la première phrase de l'article, soit la phrase ci-après soulignée :

Art. 563. Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros :

1° Les gens qui font métier de deviner et de pronostiquer ou d'expliquer les songes. Seront saisis et confisqués les instruments, ustensiles et costumes servant et destinés à l'exercice du métier de devin, pronostiqueur ou interprète des songes ;

2° Ceux qui auront volontairement dégradé des clôtures urbaines ou rurales, de quelques matériaux qu'elles soient faites ; (...)

Cependant, le point 1° de l'article 563 ne comporte pas de point 6°.

² SGG et CE (F.), *Guide de légistique*, Paris, La Documentation française, 2017, 3^e éd, p. 286.

En conséquence, l'application de l'approche « française » conduit à une impasse, respectivement, à priver de tout effet juridique l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008, qui supprime « le point 6 du deuxième alinéa ».

2. Position « belge »

La deuxième approche, que l'on peut appeler « belge », est radicalement opposée. Elle est exposée dans les *Principes de technique législative*, rédigés par le Conseil d'État belge³, comme suit :

Un alinéa consiste en une ou plusieurs phrases qui commencent une ligne ou suivent l'indication de l'article ou du paragraphe dont elles font partie et se terminent avec le point final de la dernière d'entre elles (74). Son existence n'est indiquée par aucun signe typographique (75). Seules des règles de mise en page permettent son identification :

- a) *son début est signalé par un léger retrait par rapport au début de la ligne ou par rapport à l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie;*
- b) *sa fin est marquée par un interligne qui le sépare des phrases suivantes.*

Les auteurs du Conseil d'État belge ajoutent, en note de bas de page n° 74 du document :

Attention : lorsqu'il est procédé à une énumération verticale, même si sa présentation typographique s'étend sur plusieurs lignes (structurées, par exemple, en 1/, 2/ et 3/) et comporte des phrases incidentes, cette énumération doit être considérée comme constituant un seul alinéa qui commence avec la phrase introductive de l'énumération et se termine avec le point final qui suit les éléments énumérés.

Et en note de bas de page n° 75 :

N'utilisez donc jamais des subdivisions telles que « 1/, 2/, 3/ » ou « a), b), c) » pour introduire des alinéas.

L'approche qui précède est cohérente avec celle relative aux énumérations⁴ :

58. *Lorsque vous voulez énumérer des éléments à l'intérieur d'une phrase :*

- a) *rédigez une phrase introductive et mettez deux points à la fin de celle-ci ;*
- b) *présentez l'énumération verticalement en utilisant les subdivisions « 1/ », « 2 », « 3 », etc., elles-mêmes éventuellement subdivisées en « a) », « b) », « c) », etc. ;*
- c) *placez à la fin de chaque subdivision de l'énumération un point-virgule et passez à la ligne suivante ;*
- d) *lorsque vous arrivez à la dernière subdivision de l'énumération, indiquez la fin de celle-ci par un point suivi d'un double interligne pour marquer le passage à l'alinéa ou au paragraphe suivant.*

³ CE (B.), *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008 p. 53.

⁴ *Ibid.*, p. 55.

En substance, l'approche « belge » admet une énumération au sein d'un même alinéa et fait masse du tout. L'approche « belge » est donc plus englobante et fonctionnelle que l'approche « française », qui est, elle, très formelle, d'un point de vue typographique.

Si l'on applique l'approche « belge » à l'article 563 du Code pénal, alors il faut considérer que l'intégralité de l'article 563 n'est constitué que d'un seul et unique alinéa, décomposé en une liste énumérée.

Selon cette approche, il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa, et, par conséquent, pas de « *point 6 du deuxième alinéa* », tel que le vise le libellé de l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008, précitée, de sorte que cette disposition est, selon la perspective qui précède, sans effet utile.

3. Position « luxembourgeoise »

La troisième approche enfin, que l'on peut qualifier de « luxembourgeoise », est très proche de l'approche « belge ». Elle est exposée dans l'ouvrage du Secrétaire général du Conseil d'État Marc BESCH⁵ :

L'alinéa est la partie d'un article qui comporte une ou plusieurs phrases complètes, commençant à la ligne ou avec l'indication de l'article ou du paragraphe dont il fait partie, et se terminant avec le point final de la phrase ou, s'il y a plusieurs phrases, celui de la dernière de l'ensemble de phrases.

Tant que la phrase, s'il n'y en a qu'une seule, ou la dernière phrase, s'il y en a plusieurs, dans son sens grammatical, n'est pas terminée par un point final, les dispositions présentées typographiquement sur plusieurs lignes forment un même alinéa ou font partie d'un seul alinéa s'il s'agit d'énumérations.

Les phrases faisant l'objet d'un alinéa devraient avoir un lien logique entre elles.

L'alinéa ne peut pas être introduit par un signe distinctif, c'est-à-dire par une lettre ou un numéro.

Typographiquement, le début de l'alinéa est indiqué par un léger retrait sur l'alignement du texte.

Les alinéas peuvent faire l'objet d'un paragraphe ou être groupés en paragraphes au sein d'un même article. Il y a lieu de rassembler dans un même paragraphe les alinéas qui ont un lien logique entre eux.

L'approche « luxembourgeoise » est donc, tout comme l'approche « belge », englobante et fonctionnelle. Une énumération identifiée par une liste numérotée en chiffres arabes pourvus d'un symbole degré « ° » constitue un alinéa dans sa globalité.

Si l'on applique l'approche « luxembourgeoise » à l'article 563 du Code pénal, alors il faut considérer que l'intégralité de l'article 563 n'est constitué que d'un seul et unique alinéa, décomposé en une liste énumérée.

⁵ M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Luxembourg, Larcier, Promoculture, 2018, 2^e éd, p. 427.

Tout comme pour l'approche « belge », il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa, et, par conséquent, pas de « *point 6 du deuxième alinéa* », tel que le vise le libellé de l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008, précitée, de sorte que cette disposition est, selon la perspective qui précède, sans effet utile.

4. Conclusion intermédiaire sur la perspective légistique

Il résulte de ce qui précède que, quelle que soit l'approche retenue – « française », « belge » ou « luxembourgeoise » – aucune ne confère de portée juridique effective et concrète à l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008.

L'application de l'approche « française » conduit à la conclusion qu'est visé le point 1° de l'article 563 du Code pénal, qui ne contient cependant pas de point 6°.

L'application des approches « belge » et « luxembourgeoise » conduit à la conclusion que l'article 563 du Code pénal est constitué d'un alinéa unique et ne comporte donc pas de deuxième alinéa.

En outre, il faut écarter l'idée, retenue par le Tribunal et le Parquet de Diekirch, que le point 6° de l'article 563 du Code pénal constitue, dans sa globalité, « *le point 6 du deuxième alinéa* » de l'article 563 du Code pénal, car cette approche passe purement et simplement sous silence les termes « *du deuxième alinéa* » qui ne peuvent pas être considérés comme superfétatoires dans le libellé de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée.

B. Recherche de l'effet utile de l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008

Au terme du raisonnement qui précède, se pose la question de savoir si l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 est applicable – c'est-à-dire – est susceptible de sortir des effets juridiques ou non.

En faveur de la thèse négative, se trouve l'argument tiré de l'exigence d'une interprétation littérale du point 2° de l'article 157 : est abrogé le point 6 du deuxième alinéa de l'article 157, qui n'existe pas.

Est ainsi abrogée une disposition inexistante. L'application littérale de l'article 157, point 2°, conduit donc à maintenir tel quel l'article 563 du Code pénal. L'article 157 ne présenterait, dans cette perspective, donc aucun effet juridique.

En faveur de la thèse positive, se trouve l'argument tiré du fait que le législateur n'a pas pu vouloir consciemment adopter une disposition sans effet juridique.

Si cette seconde thèse est adoptée, alors il faut rechercher dans les motifs du projet de loi n° 5802, ayant abouti à la loi du 29 août 2008, la volonté réelle du législateur.

Tel que rappelé au paragraphe I. du présent avis, le commentaire de l'article 160 du projet de loi n° 5802, ayant abouti à l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008, exposait⁶ :

⁶ Doc. parl., n° 5802⁰, p. 92.

ad article 160

Les références à la reconduite à la frontière des étrangers prévues aux articles 346 et 563 du Code pénal sont supprimées, alors qu'elles ne cadrent plus avec la terminologie et l'esprit de la nouvelle loi.

La volonté clairement exprimée du législateur était de supprimer toute référence « à la reconduite à la frontière des étrangers prévue (...) [à l']article (...) 563 du Code pénal ».

Il se trouve qu'antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 29 août 2008, la deuxième phrase du point 6° de l'unique alinéa de l'article 563 du Code pénal prévoyait justement la possibilité pour le Gouvernement de faire reconduire à la frontière les personnes trouvées mendiantes ou vagabondes (je souligne) :

Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros: (...)

- 6° *Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.
Le Gouvernement pourra les faire reconduire à la frontière, s'ils sont étrangers.*

La seule interprétation cohérente et qui confère à l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008, précitée, un effet utile est donc de considérer que le législateur n'a pas souhaité abroger le point 6° du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal, qui n'existe pas, mais le deuxième alinéa du point 6° – encore que le terme « alinéa » soit alors employé dans un sens peu rigoureux puisqu'il s'agit en réalité de la deuxième « phrase » du point 6°, de l'article 563 du Code pénal.

La conclusion qui précède est, en tout état de cause, la seule qui :

1. n'omet pas totalement la mention d'un « deuxième alinéa » dans le libellé de l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008, précitée ;
2. est conforme avec l'intention exprimée clairement des auteurs du projet de loi ; et
3. confère un effet utile, c'est-à-dire, confère un effet juridique réel à l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008.

C. Conclusion sur la portée juridique de l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008

Au terme des développements qui précèdent (par. III.A. et B.), il n'existe, selon notre analyse, que deux options d'interprétation admissibles :

1. soit, appliquant une interprétation littérale de la disposition, éclairée par les règles de légistique, il faut considérer que :
 - a. en suivant la position « française », la référence au deuxième alinéa vise en réalité le point 1° de l'article 563 du Code pénal, qui ne contient pas de « point 6 », de sorte que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 est sans effet ; ou
 - b. en suivant les positions « belge » et « luxembourgeoise », l'article 563 du Code pénal n'est composé que d'un seul alinéa, de sorte qu'en visant le « point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 du Code pénal, l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 est sans effet ;
2. soit, appliquant une interprétation exégétique et systématique – et, d'une certaine façon, par la recherche d'un effet utile à la disposition, téléologique – il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 vise en réalité à abroger la deuxième

THEWES & REUTER

phrase du point 6° de l'article 563 du Code pénal, méthode qui s'avère cohérente avec l'intention explicite du législateur.

Selon notre analyse, aucune autre option d'interprétation n'est valablement ouverte en droit.

IV. CONSÉQUENCE SUR LA VALIDITÉ D'UN RÈGLEMENT COMMUNAL INTERDISANT LA MENDICITÉ

À ce stade du raisonnement, il convient de s'interroger sur la conséquence du raisonnement et de la conclusion qui précèdent relativement à la validité juridique d'un règlement communal interdisant la mendicité.

Tel que démontré dans le présent avis, l'infraction de mendicité prévue et réprimée à l'article 563, point 6°, du Code pénal est toujours en vigueur et n'a pas été abrogée.

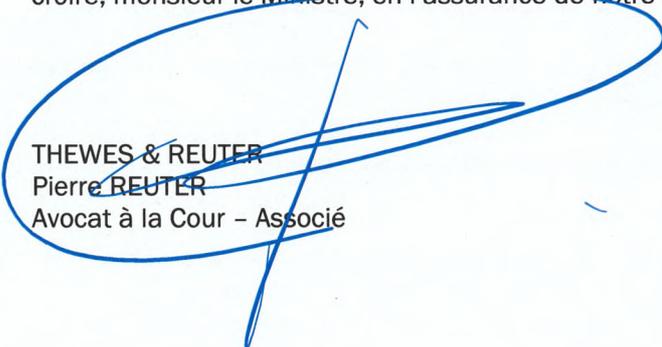
Par conséquent, l'interrogation porte uniquement sur le fait de savoir si un règlement communal peut prohiber une activité par ailleurs établie comme infraction pénale et, donc, prohibée.

La Cour administrative a déjà répondu à la question qui précède, en jugeant⁷ :

Il convient de relever qu'en droit aucun texte n'empêche qu'un règlement communal prononce l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures, l'intérêt de la norme apparemment surabondante pouvant être de persister au cas où le texte de source supérieure viendrait à changer ou à être abrogé.

Par conséquent, le fait qu'un règlement communal soit superfétatoire par rapport à la loi pénale est en tout état de cause sans aucune incidence sur sa validité juridique.

Nous demeurons à votre disposition pour vous accompagner dans ce dossier et vous prions de croire, monsieur le Ministre, en l'assurance de notre haute considération.



THEWES & REUTER
Pierre REUTER
Avocat à la Cour - Associé



THEWES & REUTER
Hicham RASSAFI-GUIBAL
Avocat - Docteur en droit

⁷ CA, 7 mai 2002, n° 14197C du rôle, p. 5.