

Commission de la Justice
Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 11 juillet 2024

Ordre du jour :

1. Demande de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi gréng du 7 juin 2024 portant sur la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg »
2. Uniquement pour les membres de la Commission de la Justice
- 7961 2. Projet de loi modifiant :
1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;
2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs
- Rapporteur : Monsieur Laurent Mosar

- Présentation et adoption d'une série d'amendements
3. Divers

*

Présents : Mme Diane Adehm (remplaçant M. Alex Donnersbach), M. Guy Arendt, M. Gilles Baum (remplaçant Mme Carole Hartmann), Mme Simone Beissel, M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Sven Clement, Mme Claire Delcourt (remplaçant 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. Guy Arendt, M. Maurice Bauer (remplaçant M. Laurent Mosar), M. Dan Biancalana, Mme Liz Braz, M. Emile Eicher, M. Marc Goergen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Max Hengel, M. Marc Lies, Mme Nathalie Morgenthaler, Mme Lydie Polfer, M. Meris Sehovic, membres de la Commission des Affaires intérieures

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

Mme Mathilde Crouail, M. Daniel Ruppert, M. Laurent Thyès, du Ministère de la Justice

M. Laurent Knauf, du Ministère des Affaires intérieures

Mme Clémence Janssen-Bennynck, Mme Marie Marty, M. Fabio Spirinelli, de la cellule scientifique de la Chambre des Députés

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

Excusés : M. Alex Donnersbach, Mme Carole Hartmann, Mme Paulette Lenert, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Taina Bofferding, M. Luc Emering, M. Laurent Mosar, M. Tom Weidig, membres de la Commission des Affaires intérieures

M. Marc Baum, observateur délégué

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission des Affaires intérieures ; M. Laurent Mosar, Président de la Commission de la Justice

*

1. **Demande¹ de mise à l'ordre du jour de la sensibilité politique déi gréng du 7 juin 2024 portant sur la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg »**

Recevabilité de la demande sous rubrique

M. Laurent Mosar (Président, CSV) signale, en guise d'introduction, qu'un recours juridictionnel a été introduit devant le tribunal administratif à l'encontre de la décision de la Ville de Luxembourg portant sur la modification de l'article 42² de son règlement de police

¹ cf. Annexe n°1

² « **Article 42.** 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 Wiltheim – 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

communal. Dès lors, il convient de constater qu'un contentieux est pendant et il y a lieu de soulever la question si le sujet mis à l'ordre du jour de la réunion de ce jour peut être discuté entre les Députés et le Gouvernement, sans violer la séparation des pouvoirs.

L'orateur juge nécessaire de trancher la question d'un éventuel empiètement du législateur dans le champ de compétence du pouvoir judiciaire, alors que le recours prémentionné conteste la licéité de l'article précité du règlement de police communal. L'orateur rappelle que seul le juge du fond peut statuer valablement sur un tel recours.

Mme Simone Beissel (DP) est d'avis qu'il convient de mettre les débats y relatifs en suspens, et ce, jusqu'à ce que les juridictions compétentes aient tranché sur la licéité de l'article litigieux du règlement de police communal.

Mme Sam Tanson (déi gréng) et M. Dan Biancalana (LSAP) contestent cette analyse. Les orateurs estiment que l'existence d'un tel recours n'empêche aucunement l'examen de la note de recherche de la cellule scientifique de la Chambre des Députés par les Députés, et de mener une discussion sur les arguments y développés. Les orateurs signalent, d'une part, que le sujet de l'interdiction de la mendicité simple constitue un sujet médiatisé qui a été débattu à plusieurs reprises dans l'enceinte parlementaire et sur la place publique et, d'autre part, que les débats y relatifs entre les Députés et le Gouvernement n'ont aucune incidence sur le recours juridictionnel formulé par un justiciable. Selon les orateurs, aucune violation de la séparation des pouvoirs ne peut être relevée. Enfin, ils donnent à considérer que la note de recherche prémentionnée a été publiée et que les considérations y développées sont accessibles au public.

Décision : le débat sur la note de recherche « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg » est maintenu à l'ordre du jour de la réunion de ce jour.

Echange de vues

- ❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) tient à remercier les auteurs de la note de recherche pour leur travail de recherche. L'oratrice estime que la note est rédigée de manière neutre et se focalise sur plusieurs thématiques intéressantes, tout en examinant la question de l'interdiction de la mendicité simple au regard de la jurisprudence existante en la matière.

Il se pose la question de savoir quelles interdictions communales peuvent être mises en place par les responsables communaux, au regard de la loi pénale en vigueur et au regard des dispositions constitutionnelles applicables au moment de l'adoption dudit règlement, ainsi qu'au regard des dispositions constitutionnelles applicables depuis la réforme constitutionnelle du 1^{er} juillet 2023.

L'expert juridique de la cellule scientifique retrace de prime abord l'historique de l'article 563, point 6°, du Code pénal qui a érigé la mendicité simple en contravention et l'effet qu'a eu la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui a, entre autres, modifié le Code pénal. Les termes de ladite modification législative relative à l'article 563 du Code pénal sont obscurs. Depuis lors, des analyses divergentes ont été discutées sur l'abrogation de la mendicité simple dans le Code pénal et sur l'intention du législateur de l'époque. Les travaux préparatoires semblent en effet indiquer que le législateur n'avait pas l'intention d'abroger l'infraction de mendicité simple mais seulement la mesure de reconduite à la frontière des mendiants. La jurisprudence constate que la loi du 29 août 2008 a abrogé l'infraction de mendicité simple. Cette position jurisprudentielle est constante depuis plusieurs

- *Parcs publics : Parc de Cessange, Parc Edith Klein, Parc municipal d'Edouard André, Parc de Gasperich, Parc Kaltreis, Parc Laval, Parc Mansfeld, Parc de Merl, Parc Central, Parc Tony Neuman, Skatepark Dommeldange, Skatepark Gasperich, Skatepark Péitruss* »

années. La conséquence en est que, selon la jurisprudence, la mendicité simple n'est plus une infraction pénale punie par le Code pénal. Si le législateur entend contrecarrer cette position jurisprudentielle, il lui incombe alors d'adopter une loi qui énonce clairement que la mendicité simple constitue une contravention.

Il y a lieu de souligner que cela n'empêche aucunement les communes à interdire la mendicité simple. Les compétences des communes en matière de sécurité, de tranquillité et de salubrité publiques reposent sur des décrets de 1789³ et 1790⁴, qui sont des actes légaux distincts du Code pénal. Il n'est en effet pas requis que la loi pénale interdise un comportement pour qu'une commune l'interdise dans le cadre de ses compétences communales.

En ce qui concerne l'analyse faite par la cellule scientifique de la Chambre des Députés et le cadre de sa mission, il convient de noter qu'elle a été saisie sur la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité par rapport à l'article 37⁵ actuel de la Constitution. La Constitution révisée prévoit une disposition, appelée clause transversale, qui porte sur les conditions dans lesquelles l'exercice des libertés publiques peut être limité. De plus, il résulte de cette révision constitutionnelle que les lois contraires à la Constitution ne sont plus applicables. Or, selon l'oratrice, une analyse de la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité par rapport aux dispositions applicables avant la révision constitutionnelle du 1^{er} juillet 2023 n'aurait pas eu de résultat différent, et ce, en raison du fait que ces dispositions anciennes avaient déjà prévu non seulement le principe de légalité pénale mais aussi le respect du critère de la nécessité qui doit être examiné *in concreto*, pour qu'une commune puisse valablement limiter les libertés publiques.

Il y a également lieu de relever que la question même de la nécessité d'une révision du cadre légal applicable aux communes a été soulevée par le Conseil d'Etat, ainsi que par le ministère de l'Intérieur lors des travaux portant sur ladite révision constitutionnelle.

- ❖ Mme Lydie Polfer (DP) peut confirmer plusieurs éléments évoqués dans la note de recherche. L'oratrice renvoie à un passage de ladite note de recherche et cite : « *L'interprétation que le juge pénal a donnée de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 ne semble nullement correspondre à la volonté du législateur lorsqu'il a entendu modifier l'article 563, 6° du Code pénal. Rien n'indique une quelconque volonté de supprimer l'infraction de mendicité simple dans les travaux parlementaires et la formulation maladroite de l'article 157 est, selon toute vraisemblance, une erreur qui n'a jamais été rectifiée au cours de ces débats [...]* ».

L'oratrice précise que les responsables communaux n'ont jamais remis en cause la validité d'un jugement prononcé par un tribunal. Au regard des missions communales qui leur sont conférées par la loi, les responsables communaux n'ont pas pu baisser les bras face au phénomène de la mendicité qui s'est considérablement empiré au fil de la dernière décennie et qui a suscité l'émoi des résidents à de multiples reprises. L'oratrice renvoie à des entrevues avec des résidents de la commune, ainsi qu'aux photographies et plaintes qui ont été annexées au recours⁶ formulé par la Ville de Luxembourg contre la décision ministérielle visant à annuler l'interdiction de la mendicité par voie d'un règlement de police communal. Aux yeux de l'oratrice, les critères de la nécessité d'agir et de la proportionnalité de l'interdiction communale sont remplis et l'oratrice se montre confiante que la commune établira la preuve y relative devant les juridictions compétentes.

³ Proclamation du Roi, du 28 Décembre 1789, sur un Décret de l'Assemblée Nationale, pour la Constitution des Municipalités.

⁴ LOI des 16-24 août 1790 Sur l'Organisation judiciaire.

⁵ « **Art. 37.** *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.* »

⁶ cf. Annexe n°2

- ❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) renvoie à la note de recherche qui se penche de manière approfondie sur la jurisprudence établie par les cours et tribunaux et qui retient que le juge pénal considère la mendicité simple comme étant abrogée. Il en résulte que des poursuites pénales pour des faits de mendicité simple sont vouées à l'échec.

En ce qui concerne le critère de proportionnalité de l'interdiction de la mendicité simple par un règlement de police communal, l'oratrice confirme que seul le juge du fond peut trancher cette question.

L'oratrice regarde cependant d'un œil critique la volonté des autorités communales de vouloir lutter contre la mendicité agressive et organisée en interdisant la mendicité simple, étant donné que cette mesure est disproportionnée selon son avis.

En ce qui concerne les décrets prémentionnés de 1789 et 1790 portant sur la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, l'oratrice doute que ces actes juridiques datant de la période de la révolution française offrent la précision nécessaire pour valablement interdire la mendicité simple sur le territoire d'une commune.

L'expert juridique de la cellule scientifique explique que les deux décrets en question ne comportent aucune mention relative à la mendicité. Ces décrets comportent cependant une attribution générale de certaines compétences de police administrative aux communes. A noter que plusieurs dispositions de ces décrets risquent de s'avérer contraires à la Constitution, telle qu'en vigueur depuis la réforme constitutionnelle du 1^{er} juillet 2023.

A noter qu'une spécificité du droit luxembourgeois consiste dans le fait que le pouvoir réglementaire ne peut seul incriminer des comportements : tant le comportement incriminé que la sanction y applicable devraient être prévus par la loi.

La doctrine⁷ luxembourgeoise a examiné la question de la caducité des règlements communaux, à la suite de la réforme constitutionnelle prémentionnée. Elle estime que les règlements communaux qui ont valablement été adoptés avant ou après la révision constitutionnelle, dans une matière qui était déjà réservée à la loi, en application d'une loi qui fixait déjà clairement les objectifs des mesures d'exécution, devraient continuer à s'appliquer.

Concernant les règlements qui auraient été adoptés avant la révision constitutionnelle, dans une matière qui est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, le règlement valablement pris devrait survivre, si son contenu n'était pas contraire à la Constitution.

Enfin, concernant les règlements ou les dispositions de règlements communaux qui auraient été adoptés après la révision constitutionnelle, dans une matière réservée à la loi, mais sans loi d'habilitation prévoyant clairement les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises, ceux-ci seraient contraires à l'article 124⁸ de la Constitution.

⁷ P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », Journal des tribunaux Luxembourg, N° 87, juin 2023, p. 77. L'auteur mentionne également la doctrine française sur cette question, abordant notamment la question des actes pris sur le fondement d'habilitations législatives qui seraient contraires à la Constitution nouvelle adoptée en 1958, pour appuyer son raisonnement. V. en particulier S. Ferrari, « De l'art du trompe-l'œil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un continuum constitutionnel », Revue française de droit constitutionnel, n° 83, 2010, spéc. pp. 508 et 509.

⁸ « **Art. 124.** *Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.*

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 soumises.

- ❖ M. Sven Clement (Piraten) souhaite avoir de plus amples informations sur le critère de la proportionnalité de la mesure ordonnée par les autorités communales, ainsi que sur l'aspect de la note de recherche portant sur le principe de la légalité des délits et des peines.

En ce qui concerne la lutte contre la mendicité en bande ou organisée, il s'agit d'un comportement qui est déjà prohibé par le Code pénal et qui est sanctionnable de peines d'emprisonnement. Or, le règlement de police communal interdit également ce comportement prohibé par la loi en y prévoyant des amendes administratives. L'orateur s'interroge sur la conformité de cette démarche avec le principe de l'égalité devant la loi.

L'expert juridique de la cellule scientifique explique que la proportionnalité de la mesure ordonnée ne peut être examinée que par le juge du fond dans le cadre d'un débat contradictoire au cours duquel les parties au procès présentent leurs arguments et leurs preuves.

En ce qui concerne le cumul des infractions prémentionnées par l'honorable Député, l'oratrice signale que la problématique émane du fait que des sanctions très différentes sont prévues, d'une part, par le Code pénal qui sanctionne la mendicité aggravée d'une peine privative de liberté et, d'autre part, par le règlement de police communal qui sanctionne le même comportement infractionnel d'une amende de police.

- ❖ M. Dan Biancalana (LSAP) souhaite avoir des informations supplémentaires sur lesdits décrets de 1789 et 1790 et met en doute le caractère suffisamment précis de ces actes juridiques, au regard du fonctionnement actuel des communes. L'orateur soulève la question de l'opportunité d'une réforme approfondie de ces textes, et ce, dans une optique pour lutter contre des insécurités juridiques existantes.

L'expert juridique de la cellule scientifique signale qu'en ce qui concerne la nécessité et la proportionnalité des comportements interdits par un règlement de police communal, cette analyse doit s'effectuer au regard des missions de police administrative attribuées par ces décrets aux communes. La jurisprudence a développé une appréciation de la nécessité d'une mesure de police au niveau communal et souligne qu'une appréciation *in concreto* doit être effectuée dans ce cas et doit servir au maintien de l'ordre public.

- ❖ Mme Sam Tanson (déi gréng) revient sur l'abrogation dudit point 6°, du Code pénal et renvoie aux constats dressés par la note de recherche qui est discutée lors de la réunion de ce jour. L'oratrice cite le passage suivant : « *Il n'est donc pas nécessaire que la loi pénale punisse la mendicité simple pour qu'un règlement communal puisse valablement interdire ce comportement, pour autant que cette interdiction vise le maintien de l'ordre public au niveau communal et que les restrictions aux libertés publiques soient nécessaires et proportionnées au regard du but poursuivi* ». Aux yeux de l'oratrice, la question cruciale consiste dans l'examen de la nécessité et de la proportionnalité de cette interdiction communale portant sur la mendicité simple et dans la question de savoir si cette interdiction est réellement le moyen adéquat pour garantir le maintien de l'ordre public, tout en prenant en considération les droits et libertés consacrés aux citoyens.
- ❖ Mme Lydie Polfer (DP) souligne la validité du règlement de police adopté par les responsables communaux. L'oratrice confirme l'appréciation faite par la doctrine et estime également que des règlements qui ont été adoptés avant la révision constitutionnelle, ce qui est en l'espèce le cas pour le règlement de police communal de la Ville de Luxembourg, dans une matière qui

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. »

est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, ce règlement reste valable si son contenu n'est pas contraire à la Constitution.

*

2. Uniquement pour les membres de la Commission de la Justice

7961 Projet de loi modifiant :

1° la loi modifiée du 19 décembre 2002 concernant le registre de commerce et des sociétés ainsi que la comptabilité et les comptes annuels des entreprises ;

2° la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un Registre des bénéficiaires effectifs

Présentation et adoption d'une série d'amendements

Amendement 1

L'article 36 du projet de loi, portant modification de l'article 11 de la loi modifiée du 13 janvier 2019 instituant un registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « *la loi RBE* »), est amendé comme suit :

« **Art. 36.** L'article 11 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 11. (1) L'accès au Registre des bénéficiaires effectifs est ouvert :

1° aux autorités nationales dans l'exercice de leurs missions ;

2° aux professionnels dans le cadre de l'exécution de leurs mesures de vigilance à l'égard de leur clientèle conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme, **v compris à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme ;**

3° aux organismes d'autorégulation nationaux dans le cadre de l'exercice de leur mission de surveillance en matière de lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

4° aux personnes qui démontrent un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

5° aux services de l'Etat ainsi qu'aux administrations publiques et aux établissements publics pour lesquels un tel accès est prévu par la loi dans le cadre des missions définies par la loi.

(2) Les personnes ayant un intérêt légitime dans le cadre de la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme visées au point 4° du paragraphe 1^{er} comprennent notamment :

1° les journalistes professionnels au sens de la loi modifiée du 8 juin 2004 sur la liberté d'expression dans les médias ainsi que les journalistes professionnels établis dans un ou plusieurs Etats Membres de l'Union européenne ;

2° les organisations, associations ou fondations établies sur le territoire de l'un des Etats membres de l'Union européenne, pour autant qu'elles poursuivent un but non lucratif dont l'objet est la prévention et la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme ;

3° les personnes qui souhaitent connaître l'identité des bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée du fait qu'elles sont susceptibles de conclure des transactions avec celles-ci et veulent éviter tout lien entre de telles transactions et le blanchiment et le financement du terrorisme ;

4° les autorités et administrations nationales impliquées dans la lutte contre des infractions en matière de blanchiment ou de financement du terrorisme dans la mesure où elles n'ont pas déjà accès aux informations en question sur base du paragraphe 1^{er}, points 1°, 2° ou 5° du présent article. » »

Commentaire :

L'amendement proposé fait suite à l'avis de l'ordre des avocats du Barreau de Luxembourg, qui souligne que l'avocat devrait également être en mesure d'avoir un accès au registre des bénéficiaires effectifs (ci-après « RBE ») aux fins de connaître les bénéficiaires effectifs d'une société ou d'une entité donnée, du fait que leurs clients ont l'intention de conclure des transactions avec celles-ci.

Dans l'état du texte, tel qu'il est proposé, les avocats, tout comme les autres professionnels, ont un accès non limité au RBE comme ceci est précisé à l'article 15 de la loi RBE. Néanmoins, cet accès est circonscrit dans le contexte du devoir de vigilance à l'égard de la propre clientèle des avocats. Par l'amendement proposé sous rubrique, il est prévu de mentionner explicitement que l'accès des professionnels s'étendant aussi à l'égard des entités avec lesquelles leur clientèle est susceptible de conclure une transaction et qui souhaite empêcher tout lien entre une telle transaction et le blanchiment de capitaux, ses infractions sous-jacentes ou le financement du terrorisme.

Amendement 2

L'article 38 du projet de loi, portant modification de l'article 13 de la loi RBE, est amendé comme suit :

« **Art. 38.** L'article 13 de la même loi prend la teneur suivante :

« Art. 13. (1) Les modalités de mise en œuvre concernant l'octroi des accès et l'accès en consultation sont fixées par règlement grand-ducal.

Les critères de recherche sont fixés par règlement grand-ducal.

(2) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs des autorités nationales visées à l'article 11, paragraphe 1^{er}, point 1° est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé.

(2bis) Le système informatique, par lequel l'accès au Registre des bénéficiaires effectifs par des personnes autres que celles visées au paragraphe 2 est opéré, doit être aménagé de sorte que l'accès aux fichiers soit sécurisé moyennant une authentification forte, que les informations relatives à la personne ayant procédé à la consultation, les informations consultées, la date, l'heure et la référence du dossier dans le cadre duquel la consultation a été effectuée, ainsi que le motif précis de la consultation puissent être retracés. Les données de journalisation doivent être conservées pendant un délai de cinq ans à partir de leur enregistrement, délai après lequel elles sont effacées.

(3) Aucune information sur une consultation des données par une entité ou personnes relevant d'une des catégories visées à l'article 11, paragraphe 1^{er}, points 1°, 2°, 3° et 4°, et du paragraphe 2, points 1°, 2° et 4° ne peut être communiquée aux entités immatriculées ou aux bénéficiaires effectifs et le gestionnaire s'assure que la consultation de données du

Registre des bénéficiaires effectifs est opérée sans en alerter l'entité immatriculée concernée ou ses bénéficiaires effectifs. » »

Commentaire :

La modification de l'article 36 du projet de loi (prévue par l'amendement 1) entraîne une modification à l'article 38 par voie de conséquence, en prévoyant à l'article 13, paragraphe 2, de la loi RBE, auquel renvoie l'article 19^{quater} de la loi RBE, un droit d'accès d'un bénéficiaire effectif, exercé de façon différée et indirecte *via* la Commission Nationale pour la Protection des Données (ci-après « *CNPD* »), et ce, également dans le cas de consultations du RBE effectuées par des professionnels.

Par ailleurs, l'accès au RBE dans le cadre de transactions qu'une personne envisage de conclure ne vise pas explicitement le cas où un professionnel fait une telle vérification en ce qui concerne les transactions avec les entités avec lesquelles ses clients entendent conclure une transaction.

Il est toutefois rappelé que les professionnels doivent être en mesure de retracer et justifier dans quel contexte une consultation a été effectuée pour répondre à toute sollicitation de la CNPD dans le cadre de l'exercice du droit d'accès par un bénéficiaire effectif, le *Luxembourg Business Registers* n'étant pas en mesure de faire une distinction entre les consultations faites au titre de l'article 11, paragraphe 1^{er}, point 2^o.

Vote

Les amendements sous rubrique recueillent l'accord unanime des membres de la Commission de la Justice.

*

3. Divers

Aucun point divers n'a été soulevé.

*

Procès-verbal approuvé et certifié exact

L'interdiction de la mendicité au Luxembourg

Pour citer le document : M. Marty et F. Spirinelli, « L'interdiction de la mendicité au Luxembourg », Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024

Résumé

— La mendicité a été érigée en infraction pénale dans le Code pénal, adopté en 1879 par la Chambre des Députés.

— La **mendicité simple**, à savoir le simple fait de faire appel à la charité publique dans son intérêt personnel, a été érigée en contravention à l'article 563, 6° du Code pénal.

— La **mendicité aggravée ou qualifiée**, punissant des formes de mendicité plus graves, comme mendier en réunion, au moyen de menaces ou de violences, a été érigée en délit aux articles 342 et suivants du Code pénal.

— Les **actes visant à organiser la mendicité d'autrui** sont punis par l'article 382-1 du Code pénal. Il s'agit d'une forme de traite des êtres humains, dont le mendiant peut être la victime.

— Les infractions de mendicité, simple ou aggravée, n'ont pas connu de modification majeure jusqu'à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

— L'article 157 de cette loi est venu modifier l'article 563, 6° du Code pénal.

— La formulation de l'article 157 est obscure. Les travaux préparatoires semblent indiquer que le législateur n'avait pas l'intention d'abroger l'infraction de mendicité simple mais seulement la mesure de reconduite à la frontière des mendiants. Le juge pénal, obligé de trouver un sens à cette disposition obscure afin de l'appliquer, a cependant estimé que la loi du 29 août 2008 avait abrogé l'infraction de mendicité simple.

— Cette interprétation est constante depuis 2009 et la mendicité simple n'est plus poursuivie.

— **Ainsi, quand bien même l'infraction demeure inscrite dans le Code pénal consolidé, nous pouvons affirmer que la loi, telle qu'interprétée par le juge pénal, a abrogé l'infraction de mendicité simple.**

— Cela étant, contrairement à une idée largement répandue, cette abrogation ne prive pas les communes de la possibilité théorique d'interdire la mendicité simple.

— Les communes portent la responsabilité d'offrir à leurs habitants les avantages d'une

bonne police, à savoir la sécurité, la salubrité et la tranquillité publiques au niveau communal.

— Eu égard aux circonstances locales, les communes peuvent prendre des mesures de police administrative générale, dans le but de maintenir l'ordre public au niveau communal.

— C'est dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative que la Ville de Luxembourg a interdit, dans son règlement général de police, la mendicité. Toutes les formes de mendicité sont visées, selon des conditions temporelles et territoriales différentes. La mendicité simple est également restreinte.

— **Cette interdiction communale, reposant sur les dispositions réglementant la police administrative générale, peut viser des comportements en fonction des particularités locales, même s'ils ne sont pas punis par la loi pénale.**

— **L'abrogation de la mendicité simple dans le Code pénal n'a donc pas d'incidence sur la possibilité d'interdire la mendicité au niveau communal.**

— La Cellule scientifique est plus spécifiquement saisie **sur la question de la conformité de l'interdiction communale de la mendicité à l'article 37 de la Constitution.**

— L'article 37 de la Constitution a été introduit à la faveur de la dernière révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Cet article, appelé clause transversale, organise les conditions dans lesquelles l'exercice des libertés publiques peut être limité.

— L'interdiction de la mendicité vient en effet **limiter certaines libertés publiques garanties par la Constitution** : la liberté individuelle, qui comprend la liberté d'aller et de venir et le droit au respect de la vie privée, en restreignant les mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins. Une atteinte à la liberté d'expression et au principe d'égalité pourrait également être envisagée.

— Selon l'article 37 de la Constitution, les limitations aux libertés publiques doivent respecter certaines conditions :

- elles doivent être prévues par la loi **(première condition)**,

- poursuivre un objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui **(deuxième condition)**,

- être nécessaires et proportionnées à la poursuite de cet objectif **(troisième condition)**.

— **La première condition est que toute limitation aux libertés publiques doit être prévue dans la loi.**

— Cette exigence issue de l'article 37 de la Constitution doit être lue en combinaison avec le nouvel article 124 de la Constitution, relatif aux règlements communaux.

— Le nouvel article 124 de la Constitution permet aux communes d'exercer leur pouvoir réglementaire dans les matières réservées à la loi. Cette intervention est conditionnée à l'existence d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

— En matière de police administrative générale, au regard de l'interdiction de la mendicité, une telle disposition légale particulière fait vraisemblablement défaut.

— Néanmoins, nous ne pouvons apporter de réponse claire quant aux conséquences de ces nouvelles exigences constitutionnelles sur l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

— **La deuxième condition prévue par l'article 37 de la Constitution est que ces limitations aux libertés publiques doivent poursuivre un objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui.**

— Cet objectif doit être apprécié dans le contexte de l'exercice des pouvoirs de police administrative générale des communes. Les limitations des libertés publiques **doivent uniquement poursuivre le but de maintenir l'ordre public au niveau communal.**

— En l'occurrence, l'interdiction de la mendicité est prise, d'après le conseil

communal, « dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique », la commune ayant reçu des plaintes de la part d'habitants au regard de certains comportements. Selon le conseil communal, elle viendrait aussi lutter contre la traite des êtres humains.

— Il n'appartient pas à la Cellule scientifique de se prononcer sur la légitimité de ces motifs. Néanmoins, les justifications avancées par la commune seront utiles à l'examen de la troisième condition.

— **La troisième condition posée par l'article 37 est que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être nécessaire et proportionnée à la poursuite de ce but légitime.**

— Une mesure de police administrative est **nécessaire** si elle constitue le seul moyen de préserver l'ordre public et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire.

— **Au regard de la mendicité aggravée, la nécessité d'une intervention communale fait défaut** dans la mesure où ces comportements constituent déjà des délits dans le Code pénal et font l'objet de poursuites pénales sur le fondement des articles 342 et suivants du Code pénal.

— **Au regard de la mendicité simple, la nécessité** de répondre aux troubles générés par ce comportement particulier dans les rues visées **pourrait éventuellement être justifiée**, pour autant que la commune en démontre la réalité. En revanche, la nécessité de punir la mendicité simple pour lutter contre la traite des êtres humains est douteuse, en particulier eu égard au fait que le Code pénal prévoit expressément que les victimes de la traite, forcées à mendier, ne sont pas pénalement responsables.

— Une mesure de police administrative interdisant la mendicité est **proportionnée** si l'intensité et la gravité du trouble à l'ordre public généré par les mendiants sont proportionnées à la gravité des restrictions qui leur sont imposées dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins.

— L'appréciation de la proportionnalité doit être réalisée sur base des éléments concrets

justifiant les mesures liberticides à l'égard des mendiants. **C'est une appréciation d'espèce qui incombe au juge**, sinon à l'autorité d'approbation du règlement communal.

— L'interdiction de la mendicité simple contenue dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg **n'est pas générale et absolue** : elle concerne des rues déterminées et une plage horaire précise. Cependant, l'interdiction est très large en ce qu'elle vise de nombreuses rues très fréquentées, s'étend sur une plage horaire de 7 heures à 22 heures, tous les jours de la semaine et n'est pas limitée dans le temps. Elle réduit grandement les possibilités pour les personnes dans le besoin de faire appel à la générosité des passants.

— **Au vu de la gravité de l'atteinte aux droits des mendiants, la condition de proportionnalité ne sera remplie qu'en présence d'une atteinte aussi grave à l'ordre public au niveau communal, générée par l'activité de mendicité simple.**

— Enfin, parmi les libertés publiques garanties par la Constitution figure **le principe de légalité pénale**, consacré à l'article 19 de la Constitution.

— Ce principe n'a pas été analysé à travers l'article 37 de la Constitution mais a fait l'objet d'un examen détaillé au vu de la nature répressive de la mesure de police administrative en question.

— Le principe de légalité pénale signifie que toute infraction pénale, et plus largement toute disposition qui sanctionne un comportement de mesures répressives, doit être prévue, tant ses éléments constitutifs que sa sanction, dans la loi. Le principe exige également que la loi pénale soit claire, prévisible et accessible, pour protéger les individus contre l'arbitraire des autorités publiques.

— **L'interdiction de la mendicité aggravée au niveau communal vient punir d'une amende des comportements qui sont déjà punis de peines d'emprisonnement dans le Code pénal. Ce cumul d'incrimination nuit à la clarté de la loi pénale, en particulier parce qu'un même comportement est puni de**

deux peines différentes. Nous pourrions également y voir une rupture de l'égalité devant la loi pénale.

— Les dispositions en matière de police administrative générale ne semblent pas non plus assez précises pour que la mendicité simple puisse être érigée en infraction pénale par les communes.

— **Au vu de l'ensemble de ces considérations, les dispositions relatives à la mendicité contenues dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg sont vraisemblablement contraires à la Constitution. Un tel constat relève cependant de la compétence du juge, administratif ou judiciaire, seul compétent pour se prononcer sur la constitutionnalité du règlement communal.**

Les documents de recherche, établis par les membres de la Cellule scientifique de la Chambre des Députés, ainsi que par des experts externes sollicités par la Chambre des Députés, relèvent de la seule responsabilité de la Chambre des Députés. Toutes les données à caractère personnel ou professionnel sont collectées et traitées conformément aux dispositions du Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 (RGPD). Les informations contenues dans ces documents sont estimées exactes et ont été obtenues à partir de sources considérées fiables. Le caractère exhaustif des données et informations ne pourra être exigé. L'utilisation d'extraits n'est autorisée que si la source est indiquée.

Auteurs : Marie Marty, Fabio Spirinelli -
Cellule scientifique de la Chambre des
Députés du Luxembourg

Relecteurs : Prof. Valérie Malabat
(Université de Bordeaux), Clémence
Janssen-Bennynck (Cellule scientifique de
la Chambre des Députés)

Requérant : Mme Taina Bofferding, LSAP

Luxembourg, le 5 juin 2024

(Crédit photo encadré : Cédric Letsch)

1	CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES SUR LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ.....	9
1.1	La création des infractions de mendicité et de vagabondage	9
1.2	L'introduction de l'infraction de mendicité au Luxembourg	10
2	L'INFRACTION PÉNALE DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG ET À L'ÉTRANGER	13
2.1	La mendicité telle qu'elle est réprimée au Luxembourg	13
2.1.1	La mendicité dite simple	13
2.1.2	La mendicité dite aggravée ou qualifiée	16
2.1.3	La traite des êtres humains	17
2.2	La mendicité telle qu'elle est réprimée à l'étranger	18
2.2.1	Allemagne	18
2.2.2	Belgique	19
2.2.3	France	19
3	L'ABROGATION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ SIMPLE DANS LE CODE PÉNAL	21
3.1	L'obscurité de la modification législative du 29 août 2008.....	21
3.2	L'intention du législateur : la suppression de la reconduite à la frontière	22
3.3	L'interprétation indispensable de la loi du 29 août 2008 par le juge pénal.....	23
3.3.1	Le pouvoir d'interprétation du juge	23
3.3.2	Le constat de l'abrogation de la mendicité simple	24
4	L'INTERDICTION COMMUNALE DE LA MENDICITÉ : UNE INTERDICTION N'EXIGEANT PAS UNE INSCRIPTION PRÉALABLE DANS LA LOI PÉNALE	27
4.1	La compétence des communes dans la limitation des libertés publiques.....	27
4.2	L'exercice du pouvoir réglementaire communal en matière pénale	29
4.2.1	Les interdictions communales peuvent viser des comportements non punis par la loi pénale.....	29
4.2.2	Un règlement communal ne devrait pas reproduire la loi pénale	31
5	LA CONFORMITÉ DU RÈGLEMENT COMMUNAL À LA CONSTITUTION	34
5.1	Les incertitudes quant à la compétence des communes pour limiter les libertés publiques... 36	
5.1.1	L'intervention du pouvoir réglementaire communal dans les matières réservées à la loi	36
5.1.2	Les conséquences de la modification de la Constitution sur le règlement communal	39
5.2	La nécessité et la proportionnalité de la limitation des libertés publiques	43
5.2.1	Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité	43
5.2.2	L'interdiction de la mendicité limite l'exercice des libertés publiques	44
5.2.3	La nécessité et la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité	47
5.3	Les atteintes au principe constitutionnel de la légalité pénale	53
5.3.1	Les incriminations et sanctions doivent être clairement prévues par le législateur.....	53
5.3.2	L'absence de clarté de l'interdiction de la mendicité	54
5.3.3	La loi n'est pas suffisamment précise pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité	57
6	EN CONCLUSION	59
7	BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE CONSULTÉE.....	60

Le 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg a approuvé plusieurs modifications du [règlement général de police modifié du 26 mars 2001](#), parmi lesquelles l'interdiction de la mendicité. L'article 41 du règlement interdisait déjà la mendicité en bande ou organisée, de mineurs et de « majeurs accompagnés de mineurs »¹. Ces dispositions furent complétées par un nouvel article 42 interdisant « toute autre forme de mendicité », tous les jours de la semaine, entre 7 heures et 22 heures, dans certaines zones et rues sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

Tout règlement général de police est soumis à l'approbation du ministre de l'Intérieur². Par une décision du 15 mai 2023, la ministre de l'Intérieur Taina Bofferding a refusé d'approuver les modifications visées³. Un [recours en annulation](#) fut introduit devant le Tribunal administratif.

Le Tribunal administratif n'eut cependant pas l'occasion d'examiner ce recours. Par une [décision du 11 décembre 2023](#), le nouveau ministre de l'Intérieur Léon Gloden a approuvé les modifications au règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Selon [l'appréciation du ministre](#), la mesure décidée par le conseil communal répondrait à un trouble à l'ordre public suffisamment prouvé, serait proportionnée et ne serait pas contraire à la loi pénale⁴.

En application de l'article 82 de la loi communale du 13 décembre 1988, le règlement est devenu obligatoire trois jours après sa publication par voie d'affichage et mention de la publication en due forme a été publiée au [Mémorial B n° 539 du 1^{er} février 2024](#).

C'est dans ce contexte que la Cellule scientifique a été saisie des questions formulées comme suit :

« Le ministre des Affaires intérieures a récemment décidé d'approuver la modification du règlement de police de la Ville de Luxembourg, autorisant ainsi une interdiction de la mendicité dans la capitale. Or, la Constitution révisée, telle qu'en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023, dispose en son article 37 que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi, respecter leur contenu essentiel et être conforme au principe de proportionnalité.

Les dispositions du règlement de police de la Ville de Luxembourg, telles qu'approuvées par le ministre de l'Intérieur, sont-elles conformes à la Constitution ?

Quel est l'état actuel de la jurisprudence au niveau des poursuites et des condamnations en matière de mendicité et plus précisément depuis la loi du 29 août 2008 ayant modifié l'article 563 du Code pénal ?

En outre, nous souhaiterions une étude de droit comparé de nos trois pays voisins (Belgique, France, Allemagne) pour connaître les différences de législations quant à la question de la mendicité. »

1 Compte rendu analytique des séances du conseil communal, n° 2/2023, Séance du 27 mars 2023, plus spécialement pp. 108 et s.

2 Article 29, alinéa 5 de la loi communale du 13 décembre 1988, telle que modifiée.

3 Selon [la réponse du 16 mai 2023](#) de Madame la Ministre de l'Intérieur Taina Bofferding à la question parlementaire n° 7884 de l'honorable Député François Benoy concernant l'interdiction de la mendicité par le Règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ce refus était entre autres motivé « pour être contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

4 [Réponse du 12 janvier 2024](#) de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, à la question parlementaire n°102 de l'honorable député Meris Sehovic au sujet de l'approbation ministérielle de l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

Avant de répondre aux questions posées, quelques éléments historiques feront office d'introduction. Ils permettront de comprendre que les discussions relatives au traitement répressif de la mendicité sont loin d'être nouvelles et que l'introduction de l'infraction de mendicité simple au Luxembourg constituait déjà une particularité par rapport à la France et la Belgique (1). La seconde partie sera consacrée à l'infraction de mendicité telle que réprimée au Luxembourg, en application de la loi pénale et du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ce qui permettra de préciser quels comportements sont visés par les incriminations de mendicité dite simple, mendicité aggravée et organisation de l'exploitation de la mendicité. Cette partie sera complétée d'une présentation du traitement répressif de la mendicité en Allemagne, en Belgique et en France (2).

Il est également demandé à la Cellule scientifique de présenter l'état de la jurisprudence au regard des poursuites et condamnations en matière de mendicité simple. Cette demande ne peut être abordée efficacement sans traiter la question de l'abrogation de l'infraction de mendicité simple par la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, telle qu'interprétée par le juge pénal (3). Cela nous conduira à clarifier les compétences des communes en matière de police administrative générale, le maintien de l'ordre public au niveau communal les autorisant, sous certaines conditions, à limiter l'exercice des libertés publiques. Nous exposerons que, contrairement à ce qui semble ressortir du débat actuel, les mesures de police administrative en matière de mendicité ne reposent pas sur une incrimination pénale préalable, au contraire (4).

Enfin, ces jalons posés nous permettront d'aborder le cœur de la saisine, à savoir le respect de l'article 37 de la Constitution par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Cette question est délicate à plusieurs égards, notamment en raison du fait qu'une partie de l'interdiction communale de la mendicité a été approuvée postérieurement à la révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023. En dépit de l'impossibilité d'effectuer une appréciation complète de la proportionnalité de la restriction, qui nécessite un examen des éléments concrets ayant justifié la mesure, nous tirerons un constat vraisemblable de violation de la Constitution par ledit règlement, plus précisément de l'article 37 de la Constitution, mais aussi de l'article 17 et 19 de la Constitution (5).

1 CONSIDÉRATIONS HISTORIQUES SUR LA RÉPRESSION DE LA MENDICITÉ

- Le phénomène social de mendicité est loin d'être récent et préoccupe les autorités étatiques depuis plusieurs siècles⁵.
- L'incrimination de ce comportement a d'abord été introduite dans le Code pénal napoléonien de 1810.
- L'infraction de mendicité a été adaptée et maintenue dans le Code pénal luxembourgeois de 1879.
- **L'infraction de mendicité simple a été introduite à l'article 563, 6° du Code pénal de 1879 alors qu'elle n'avait pas d'équivalent dans le Code pénal belge**, qui a pourtant largement inspiré le Code pénal luxembourgeois.
- **Les raisons de l'introduction de l'infraction de mendicité simple n'ont pas pu être identifiées.**

1.1 LA CRÉATION DES INFRACTIONS DE MENDICITÉ ET DE VAGABONDAGE

Au Moyen Âge, si la charité chrétienne encourage à venir en aide aux pauvres, ils sont différenciés du vagabond – un étranger à la paroisse – qui n'a pas de statut. Un ordre de priorité s'applique dans l'assistance aux pauvres : d'abord l'infirme et le malade, puis le mendiant infirme, suivi du mendiant « valide ». Tout en bas de l'échelle se retrouve le vagabond étranger⁶.

Dans l'Ancien Régime français⁷, plusieurs mesures devaient lutter « contre ce mal endémique »⁸ que sont le vagabondage et la mendicité, relevant tantôt de la sévérité à travers des mesures de bannissement, des châtiments physiques ou des travaux forcés⁹, tantôt de l'humanité à travers des mesures de charité ou

⁵ Pour un aperçu historique éclairant sur la répression de la mendicité jusqu'au XX^{ème} siècle, v. R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, pp. 26 et s. ; R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

⁶ M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 288.

⁷ La doctrine pénaliste fait état néanmoins des premières recommandations de prendre soin des pauvres et de leur procurer du travail dans l'œuvre législative de Charlemagne, et mentionne une première ordonnance répressive visant l'oisiveté et la mendicité en février 1350, v. R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 27. Aussi, sur l'approche de la charité envers les mendiants au Moyen-Âge, v. M. H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 287.

⁸ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

⁹ C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pt 3.

d'insertion sociale¹⁰. La politique de répression applique une grille de lecture qui repose sur des valeurs auxquelles les vagabonds ne correspondent pas, dont la sédentarité et le travail¹¹.

Au cours du XVIII^e siècle apparaissent les premiers textes législatifs dédiés à la mendicité et au vagabondage. Ils prévoient **l'arrestation et l'enfermement** des « gens sans aveu » pour endiguer ce phénomène, conduisant à l'institution de dépôts de mendicité à partir de 1767¹².

Au tournant du XIX^e siècle, et parallèlement au développement des dépôts de mendicité, la « présomption de délinquance »¹³ s'impose définitivement aux mendiants et vagabonds qui constitueraient « un réservoir de la criminalité »¹⁴.

Ainsi, le Code pénal napoléonien de 1810 **crée les infractions de mendicité et de vagabondage**¹⁵. La mendicité est réprimée pénalement en fonction de l'existence de ces établissements : « dans les lieux où existent des maisons de dépôt, la mendicité est absolument prohibée ; ailleurs, le délit ne commence que s'il s'agit d'individus valides que la nécessité n'oblige pas à se livrer à ce genre de vie »¹⁶.

La répression pénale de la mendicité avait ainsi pour **objet de punir un style de vie qui comporte un risque de délinquance : celui de l'individu valide, se complaisant dans l'oisiveté et la paresse, abusant des aumônes plutôt que travaillant et enclin, de ce fait, à verser dans la délinquance**¹⁷.

1.2 L'INTRODUCTION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG

Après la création du Grand-Duché de Luxembourg en 1815, le Code pénal napoléonien de 1810 reste d'application. [La loi du 18 juin 1879, portant révision du Code pénal](#)

y maintient la répression de la mendicité et du vagabondage, mais avec deux modifications sur le fond.

¹⁰ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 170.

¹¹ A. KITTS, « Mendicité, vagabondage et contrôle social du moyen âge au XIX^e siècle : état des recherches », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2008, n° 1, p. 38, et M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, pp. 291 et s.

¹² C. PENY, « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1, N°4, pp. 11-16. Les dépôts de mendicité ont été créés en France au milieu du XVIII^e siècle afin de recevoir et d'enfermer les vagabonds et mendiants, mais ont développé une fonction d'assistance, parfois d'accueil et de traitement, des individus défavorisés.

¹³ M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 294.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Cela n'était pas encore le cas dans le Code pénal de 1791. *Ibid.*, p. 297.

¹⁶ R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 63.

¹⁷ « La société de la fin du XVIII^e siècle et du XIX^e siècle considère la masse errante des mendiants et des vagabonds comme un réservoir de la criminalité et perçoit le vagabondage comme un état préparatoire à la commission des délits », M.-H. RENAUT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue historique*, 1998, n° 2, p. 294. Aussi, « le législateur de 1811 a très bien compris que n'offrant ni l'assistance aux invalides, ni le travail aux valides, il n'avait plus le droit de punir celui qui, réduit aux extrémités, sollicite la charité publique. Il n'a voulu atteindre, dans ce cas, que le paresseux qui, le pouvant, ne veut pas travailler et vit dans l'oisiveté, en pratiquant la mendicité professionnelle caractérisée », E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 957.

La première est que le Code pénal de 1879 n'opère plus de distinction entre mendiants valides et invalides. **Toute forme de mendicité est dès lors passible d'une sanction pénale.**

La deuxième modification concerne les formes de mendicité. La mendicité aggravée ou qualifiée (comme en simulant des infirmités ou en possédant des armes) reste un délit visé aux articles 342 à 347 du Code pénal.

La simple mendicité devient une contravention punie d'une sanction pécuniaire et d'un emprisonnement, selon les termes prévus à l'article 563, 6° du Code pénal, sans qu'aucune référence à un dépôt de mendicité ne soit conservée.

Les raisons de l'introduction de l'infraction de mendicité simple ne sont pas connues.

Le Code pénal belge de 1867 a servi de modèle aux travaux de révision¹⁸.

En 1873, après avoir sollicité les avis des autorités judiciaires¹⁹, le Directeur général de la Justice Henri Vannerus soumet au Parquet général un *Projet de modifications à apporter au Code belge de 1867*, indiquant, article par article, les dispositions à maintenir ou à modifier.

C'est à ce moment que l'on peut dater l'apparition du point 6 de l'article 563 du Code pénal relatif à l'infraction de mendicité simple²⁰.

Le projet de loi déposé à la Chambre des Députés en décembre 1875 reprend la même formulation²¹. Elle est remaniée sur proposition de la Chambre des Députés, mais sans que cela ne modifie l'essence de l'infraction prévue²².

Pourtant, la mendicité simple ne figurait pas dans le Code pénal belge de 1867 : elle faisait l'objet de mesures de sécurité à caractère administratif²³.

L'ajout du point 6 à l'article 563 est donc une **nouveauté introduite par le législateur luxembourgeois**, la mendicité simple n'ayant jamais été introduite dans le Code pénal belge de 1867.

Les sources historiques consultées ne fournissent pas de renseignements sur la motivation sous-tendant l'insertion de cette disposition²⁴. Au cours des travaux législatifs, seul le deuxième paragraphe du point 6, portant sur la mise à disposition du gouvernement, est reformulé²⁵.

¹⁸ D. SPIELMANN et A. SPIELMANN, *Droit pénal général luxembourgeois*, 2^{ème} éd., Bruylant, 2004, p. 13.

¹⁹ Dépêche au parquet général – Avis demandé sur les modifications à apporter au Code belge, du Directeur général de la Justice Vannerus, 15 juillet 1873, ANLux, M-00239.

²⁰ Au cours de travaux législatifs, les points 7 et 8, toujours en vigueur aujourd'hui, sont également ajoutés.

²¹ Projet de loi portant révision du Code pénal, décembre 1875, ANLux, M-00239, p. 107.

²² En effet, la formulation proposée par la Chambre des Députés est celle qui se retrouve dans la révision adoptée en 1876.

²³ M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *Les crimes et les délits du Code pénal*, Tome 5^{ème}, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique, Etablissements Emile Bruylant, 1968, p. 78 ; P. -E. TROUSSE, *Les Nouvelles, Droit pénal, Tome I, Volume I*, Maison Ferdinand Larcier, 1956, p. 243.

²⁴ Dans nos recherches, nous avons trouvé un commentaire relatif au point 6, qui pourrait indiquer les motivations, mais dans un document écrit à la main, ni daté, ni signé, apparemment envoyé au professeur Nypels, sollicité par le gouvernement pendant le processus. Voici la teneur du commentaire : « En Belgique, ces faits sont réprimés par une loi spéciale. Dans le Grand-Duché il existe : un hospice central pour les indigents invalides, un dépôt de mendicité pour les mendiants valides. Le numéro 6 reproduit les dispositions actuellement en vigueur : toutefois la détention ne peut durer plus d'une année. Il paraît inutile de reproduire l'article 273 de l'ancien code. » (*Projet soumis à M. Nypels*, auteur inconnu, sans date ANLux, H-0716a).

²⁵ Ceci sur la suggestion d'un autre expert belge, Léonce Limelette, qui critique la teneur initiale du texte, tout en approuvant l'idée de la mise à disposition, v. Observation sur le projet de Code pénal luxembourgeois, par Léonce Limelette, substitut du procureur du Roi à Dinant (Session ordinaire de 1878-79 de la Chambre des Députés), 21 février 1879, ANLux, M-00239, p. 33 et p. 45. Sa remarque concerne l'article 346 et le point 6 de l'article 563.

En ce qui concerne les dépôts de mendicité, le Grand-Duché en est dépourvu jusque dans les années 1840. Selon la circulaire n° 108 « sur les moyens de réprimer la mendicité » du 28 novembre 1816, les dépôts de mendicité devaient prévenir les délits potentiels commis par les vagabonds, leur donner du travail et « mettre un frein à la mendicité »²⁶. Un arrêté cité par la circulaire désigne le dépôt de mendicité de Namur vers lequel les mendiants du Luxembourg devraient être transportés ; les mendiants étrangers seraient en revanche conduits à la frontière²⁷.

Dans les années 1840, l'assistance aux pauvres est réorganisée, dans un contexte de pauvreté extrême²⁸. L'étranger qui se livre à la mendicité

doit être expulsé d'office²⁹ et le secours doit être offert avec discernement pour ne pas encourager l'oisiveté³⁰.

Le travail salarié constituerait l'adoucissement le plus convenable et le plus efficace qu'on puisse procurer aux « indigents valides »³¹.

L'arrêté royal grand-ducal n° 2444 du 11 décembre 1846 prévoit l'ouverture d'un dépôt de mendicité dans l'ancien hospice de Saint-Jean à Luxembourg³². Ce dépôt de mendicité à Luxembourg devait remplir le rôle de « maison de répression et de réforme pour les mendiants condamnés » sur la base des articles 271, 274 et 282 du Code pénal³³. Au cours du XIX^e siècle suivront d'autres circulaires et arrêtés sur le dépôt de mendicité³⁴.

²⁶ Circulaire à MM. les Sous-intendants et Maires du Grand-Duché, sur les moyens de réprimer la mendicité du 28 novembre 1816, Mémorial A [n° 26](#), p. 328.

²⁷ *Ibid.*, p. 330.

²⁸ N. FRANZ, « Arme ohne Sozialstaat : Ländliche Massenarmut in Luxemburg im 19. Jahrhundert », in *Armes Luxembourg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 156.

²⁹ Loi du 4 juillet 1843, n° 1499, sur le domicile de secours (article 8), Mémorial A [n° 33](#) du 12 juillet 1843. Une circulaire de 1841 avait déjà insisté sur l'importance pour les communes de ne pas admettre trop facilement « des étrangers qui n'établissent pas, par des pièces en règle, leurs moyens d'existence et leur bonne conduite », Circulaire du 20 février 1841 n° 1232 relative à la mendicité, Mémorial A [n° 15](#) du 5 mars 1841, pp. 91 et s.

³⁰ Circulaire du 16 janvier 1844 relative au soulagement des classes malheureuses, Mémorial A [n° 5](#) du 22 janvier 1844, p. 40.

³¹ *Ibid.*

³² P.-H. MEYERS, « L'évolution de la législation de lutte contre la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg au 19^e siècle », in *Armes Luxembourg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 262.

³³ Circulaire du 29 décembre 1846, N° 15939-2102, relative à l'organisation de la bienfaisance publique dans le Grand-Duché de Luxembourg, Mémorial A [n° 71](#) du 31 décembre 1846, p. 681.

³⁴ Dont deux dans les années 1850 qui font référence à la capacité limitée, respectivement aux limites à imposer à l'accueil d'individus. V. Circulaire du 28 janvier 1853 N° 356-8 concernant les demandes de mise en liberté des personnes détenues au dépôt de mendicité, Mémorial A [n° 10](#) du 12 février 1853, p. 61, et Circulaire du 15 octobre 1853, N° 4164, à Messieurs les Bourgmestres, Echevins et membres des Conseils communaux et des bureaux de bienfaisance, concernant l'exécution des arrêtés Royaux Grand-Ducaux du 11 décembre 1846 sur la bienfaisance publique dans le Grand-Duché, Mémorial A [n° 81](#) du 18 octobre 1853, pp. 735 et s.

2 L'INFRACTION PÉNALE DE MENDICITÉ AU LUXEMBOURG ET À L'ÉTRANGER

- **L'infraction de mendicité simple punit celui qui fait appel à la charité publique, sous quelque forme que ce soit, dans son intérêt personnel.**
- Elle est visée par l'article 563, 6° du Code pénal³⁵ et, de manière implicite, par l'article 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'infraction de mendicité aggravée ou qualifiée punit les délits contre la sécurité publique commis par les mendiants.** Il s'agit de formes plus graves de mendicité, comme la mendicité en réunion ou la mendicité commise à l'aide de menaces ou avec des violences.
- Ces comportements sont visés par les articles 342 et suivants du Code pénal ainsi que par les articles 41 et 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'infraction de traite des êtres humains punit les actes visant à organiser la mendicité d'autrui.**
- Le mendiant est la victime de cette infraction, prévue à l'article 382-1 du Code pénal. Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg ne punit pas ce comportement.
- En Allemagne, en Belgique et en France, la mendicité a été supprimée du Code pénal. Seule la France a introduit le délit de remise forcée de fonds, pour réprimer la mendicité agressive. Dans ces trois pays, la mendicité est règlementée au niveau local, par des arrêtés ou règlements communaux.

2.1 LA MENDICITÉ TELLE QU'ELLE EST RÉPRIMÉE AU LUXEMBOURG

2.1.1 La mendicité dite simple

L'infraction de mendicité simple figurait dans le Code pénal de 1879, déjà sous l'article 563, 6°. Cet article a été modifié au gré de réformes plus générales, notamment concernant les peines, mais a subi peu de modifications jusqu'à la réforme de 2008 que nous aborderons dans la partie 3.

a. La mendicité simple dans le Code pénal

Dans sa consolidation actuelle, l'article 563 du Code pénal est rédigé comme suit :

« Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : [...]

6° ⁽¹⁾ Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendiants.

Alinéa abrogé (L. 29 août 2008) [...] ».

³⁵ Il s'agit du [Code pénal consolidé](#) tel qu'il est accessible sur le site du Journal officiel du Grand-Duché du Luxembourg (Legilux). Nous rappellerons qu'en guise d'introduction avant le Code pénal consolidé (comme pour les autres consolidations), nous pouvons lire la mention suivante : « La consolidation consiste à intégrer dans un acte juridique ses modifications successives. Elle a pour but d'améliorer la transparence du droit et de le rendre plus accessible. **Ce texte consolidé a uniquement une valeur documentaire. Il importe de noter qu'il n'a pas de valeur juridique** ». Nous soulignons.

Une note explicative « (1) » est adjointe au point 6° :

« (1) 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 »³⁶.

La mendicité simple telle qu'elle figure dans le Code pénal est une contravention de quatrième classe, punie d'une amende en matière de police³⁷. L'article 564 du Code pénal précise qu'en cas de récidive, « le tribunal est autorisé à prononcer, indépendamment de l'amende, un emprisonnement pendant douze jours au plus ».

Ce texte n'est plus appliqué, le juge pénal ayant constaté qu'il avait été abrogé par une loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration (cf. partie 3 *infra*).

— L'acte matériel de mendicité

L'acte matériel de mendier « consiste en toute sollicitation d'un secours, demandé à titre gratuit et dans l'intérêt personnel du prévenu »³⁸ ; « mendier, c'est faire appel à la charité publique, sous quelque forme que ce soit, dans son intérêt personnel »³⁹.

La mendicité punissable nécessite donc **de solliciter un secours**. Il s'agit d'un acte positif manifestant la demande d'aide de manière suffisamment éloquente : tendre la main, accoster une personne, poser un gobelet. Ainsi « mendier, ce n'est pas recevoir, mais demander l'aumône »⁴⁰ :

- le fait passif de recevoir n'est pas incriminé⁴¹ et il n'est pas interdit d'accepter une libéralité offerte spontanément⁴²,
- il n'est pas nécessaire que le mendiant ait effectivement obtenu de l'argent ou un secours, il suffit qu'il ait sollicité la charité⁴³.

Le secours est **demandé à autrui à titre gratuit**. Ainsi, la rétribution, même modeste, d'un chanteur ou d'un joueur d'instrument de musique, qui ferait la quête dans la rue après sa prestation, n'est pas une aumône permettant de retenir l'infraction de mendicité⁴⁴.

Enfin, le secours doit être **demandé dans l'intérêt personnel du mendiant**, ce qui exclut les sollicitations faites dans l'intérêt de personnes tierces, comme les quêtes à domicile au profit des pauvres ou au profit d'œuvres de bienfaisance⁴⁵. Cette condition ferait également défaut lorsque le mendiant sollicite la charité pour une autre personne ou une organisation criminelle qui l'exploiterait.

³⁶ Ce n'est qu'à partir de la consolidation du [5 septembre 2017](#) que nous trouvons cette note explicative, adjointe à l'article 563, 6° du Code pénal.

³⁷ Article 26 du Code pénal.

³⁸ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 175.

³⁹ R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64. La doctrine belge énonçait également que la mendicité « est le fait de demander l'aumône et le mendiant est celui qui se livre à la mendicité », R. SCREVEN, *Les Nouvelles, Droit pénal, Tome III, Les infractions*, Maison Ferdinand Larcier, 1972, p. 366.

⁴⁰ E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 953.

⁴¹ R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64.

⁴² E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 953.

⁴³ *Ibid.*, p. 954.

⁴⁴ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 175.

⁴⁵ *Ibid.* ; R. GARRAUD, *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, Tome cinquième, Recueil Sirey, 1924, p. 64 ; E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 954.

— L'intention infractionnelle de la mendicité

L'infraction de mendicité est une infraction **intentionnelle**⁴⁶. L'intention délictuelle « est étroitement [liée] à l'agissement matériel reproché au prévenu »⁴⁷.

La jurisprudence française retenait que l'intention délictuelle disparaissait lorsque le mendiant, sous l'empire d'une extrême nécessité, se trouvait contraint de mendier⁴⁸. L'état de nécessité est également reconnu comme une cause justificative, exonératoire de responsabilité pénale, par la jurisprudence luxembourgeoise⁴⁹.

b. La mendicité simple dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg

Les communes peuvent, dans l'exercice de leur compétence de police administrative, interdire certains comportements qui menaceraient l'ordre public. C'est dans ce cadre que la Ville de Luxembourg a interdit la mendicité.

Le [règlement général de police](#) modifié de la Ville de Luxembourg du 26 mars 2001, récemment adapté à la suite d'une délibération du conseil communal du 27 mars 2023, interdit également la mendicité :

« Article 41. Toute forme de mendicité organisée ou en bande est interdite. La mendicité est interdite aux mineurs de moins de dix-huit ans ainsi qu'aux majeurs accompagnés de mineurs de moins de dix-huit ans qui pratiquent ou ne pratiquent pas la mendicité.

Article 42. 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 : [...] ».

L'article 42 interdit toute autre forme de mendicité que la mendicité organisée ou en bande, lorsqu'elle est réalisée dans certaines zones de la ville et dans les horaires déterminés.

L'article 42 punit donc la mendicité simple, mais aussi la mendicité réalisée déguisé, en simulant des infirmités, avec des animaux, avec menaces ou violences verbales ou physiques.

La violation de ces dispositions est punie, en application de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée, par des « peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales ». Aucune loi spéciale n'existe en matière de mendicité, ces comportements étant sanctionnés par le Code pénal et non par des lois spéciales⁵⁰. Seule la peine de police est par conséquent applicable.

Les peines de police sont prévues aux articles 25 et 26 du Code pénal.

⁴⁶ L'intention délictuelle ou infractionnelle (c'est l'élément moral de l'infraction) est constituée par la volonté et la conscience d'enfreindre la loi pénale.

⁴⁷ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 176 ; E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 955.

⁴⁸ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982, p. 176.

⁴⁹ Pour un exemple récent, v. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 24 mai 2019, jugement n° 1345/2019, *Revue pénale luxembourgeoise*, n° 5, mai 2020, p. 60.

⁵⁰ Il est communément admis que le Code pénal constitue la règle générale, mais que certaines infractions sont édictées par des lois spéciales. C'est le cas par exemple de la loi du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques, ou encore de la loi du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie. Si nous n'avons pas trouvé de définition claire de « loi spéciale » en matière pénale, il nous semble clair que le Code pénal ne saurait en aucun cas être considéré comme une loi spéciale par rapport à l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988.

Il en résulte que la mendicité simple réalisée dans certains quartiers de la ville de Luxembourg dans les horaires prévus est une contravention, c'est-à-dire une infraction pénale punie d'une amende de 25 euros au moins et de 250 euros au plus.

Néanmoins, nous notons que l'article 61 du règlement général de police prévoit que « sans préjudice des peines plus fortes prévues par la loi, les infractions aux dispositions du présent règlement sont punies d'une peine de police ». Il n'est pas clair si cet article renvoie à l'exception de loi spéciale prévue par l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 ou s'il vise les peines plus fortes de manière générale. En tout état de cause, la peine applicable est celle prévue par la loi communale.

2.1.2 La mendicité dite aggravée ou qualifiée

La mendicité, lorsqu'elle est réalisée dans des circonstances particulières, est sanctionnée plus sévèrement. On parle de mendicité aggravée ou qualifiée.

a. La mendicité aggravée dans le Code pénal

Le Code pénal incrimine d'autres formes de mendicité qui sont plus graves que le simple fait de demander l'aumône.

Ces infractions sont visées au Chapitre V du Titre VI du Code pénal, intitulé « les délits contre la sécurité publique, commis par des vagabonds ou des mendiants » (articles 342, 343, 344 et 345 du Code pénal).

— Mendicité avec une circonstance particulière

Il s'agit en premier lieu de comportements de mendicité qui s'accompagnent d'une circonstance particulière, comme le fait de mendier en réunion sauf si c'est en famille ou en cas d'infirmité (article 342 du Code pénal), mendier en feignant des plaies ou une infirmité⁵¹ (article 342 du Code pénal) ou encore déguisé (article 343 du Code pénal).

La mendicité en réunion mérite d'être précisée. Selon la jurisprudence luxembourgeoise, la mendicité en réunion punissable ne nécessite pas uniquement de mendier à deux mais « **d'avoir agi ensemble, éventuellement envers les mêmes passants, d'avoir collaboré mutuellement, sinon d'avoir, d'une manière quelconque, soutenu l'action de l'autre** »⁵².

Par exemple, trois personnes qui sont venues ensemble en train à Luxembourg, dans le but de mendier ensemble, agressant ceux qui refusaient de faire un don, ont été retenues coupables de mendicité en réunion⁵³.

— Infractions commises par des mendiants

En second lieu, il s'agit de comportements qui pourraient être punissables pour toute personne (mendiant ou pas), mais que le Code pénal punit différemment lorsqu'ils sont commis par des mendiants ou des vagabonds.

C'est le cas par exemple de l'intrusion dans une propriété privée (article 342, alinéa 2 du Code pénal), des violences contre les personnes (article 345, alinéa 2 du Code pénal) ou de la

⁵¹ Dans une décision, le fait de se faire passer pour des aveugles et prétendre collecter des fonds à titre caritatif n'a pas été qualifié de mendicité en réunion, ou en feignant une infirmité, mais d'escroquerie, Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 février 2010, jugement n° 570/2010. En revanche, pour des faits similaires, l'infraction de mendicité par faux certificat et en feignant une infirmité fut retenue, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, jugements n° 525/2010 et n° 529/2010. Aussi, pour un exemple de mendicité en feignant une infirmité, v. Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 13^{ème} ch., 30 novembre 2017, jugement n° 3268/2017.

⁵² Selon la jurisprudence, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 juillet 2009, n° 345/2009 ; Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 3 décembre 2009, n° 525/2009 ; Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, jugement n° 525/2010. Nous soulignons.

⁵³ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 octobre 2011, jugement n° 3005/2011.

détention de faux passeport ou faux certificat (article 344, alinéa 2 du Code pénal).

Sur la mendicité avec menaces, qui est une forme de mendicité aggravée, l'article 345, alinéa 1^{er} du Code pénal punit d'emprisonnement le mendiant qui aura menacé d'un attentat contre les personnes ou les propriétés. Selon la doctrine française, la menace en matière de mendicité doit être interprétée **comme « toute parole ou tout geste qui a pour but de contraindre la volonté de la personne dont la charité est sollicitée par le mendiant »**⁵⁴. C'est aussi l'interprétation de la doctrine belge, selon laquelle les menaces étaient celles « qui ont lieu soit pour **extorquer des secours, soit pour contraindre les particuliers à l'aide** »⁵⁵.

b. La mendicité aggravée dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg

En interdisant la mendicité en bande ou organisée sur tout le territoire de la commune et sans limitation temporelle, l'article 41 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdit une forme de mendicité aggravée. Au vu de la jurisprudence, il apparaît qu'il s'agit du même comportement visé par la mendicité en réunion à l'article 342 du Code pénal.

Plus largement, le règlement communal interdit la mendicité sous toutes ses formes, dans les conditions temporelles et territoriales prévues, ce qui couvre nécessairement les mêmes comportements que ceux qui sont visés par la loi

pénale, que ce soit la mendicité simple ou la mendicité aggravée.

2.1.3 La traite des êtres humains

Le Code pénal incrimine également des comportements visant à organiser l'exploitation d'une personne humaine à travers la mendicité, au titre de la traite des êtres humains (article 382-1, (1), 3) du Code pénal) :

« (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 : [...]

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 ».

Cette infraction se distingue de l'infraction de mendicité : la personne qui est poussée à la mendicité est la victime de l'infraction de traite des êtres humains, quand bien même serait-elle consentante à la réalisation de ces actes⁵⁶. La victime de traite des êtres humains, qui a été contrainte à participer à une activité illicite, n'est pas pénalement responsable⁵⁷.

La traite des êtres humains ne vise donc pas la mendicité en elle-même mais celui qui l'organise, à travers un des comportements expressément visés. **Il s'agit de punir l'organisation de la mendicité et non pas la mendicité réalisée de manière organisée.**

Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg n'incrimine pas ce comportement et se limite à interdire le comportement de mendicité.

⁵⁴ E. GARÇON, *Code pénal annoté*, Tome premier, articles 1 à 294, Recueil Sirey, 1952, p. 959. Le texte français ne précisait pas « menace d'un attentat contre les personnes ou les propriétés », mais énonçait simplement les menaces.

⁵⁵ M. RIGAUX et P.-E. TROUSSE, *Les crimes et les délits du Code pénal, Tome 5^{ème}, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique*, Établissements Émile Bruylant, 1968, p. 86.

⁵⁶ Ce phénomène est aussi désigné comme de la « mendicité forcée », v. le [4^{ème} rapport sur la Traite des êtres humains](#) de la Commission consultative des droits de l'homme, Années 2021-2022, présenté le 29 février 2024.

⁵⁷ Article 71-2 du Code pénal.

2.2 LA MENDICITÉ TELLE QU'ELLE EST RÉPRIMÉE À L'ÉTRANGER

Il est demandé à la Cellule scientifique d'exposer la répression pénale de la mendicité en Allemagne, en Belgique et en France⁵⁸.

Nous constatons que dans ces trois pays, **la mendicité, qu'elle soit simple ou aggravée**, n'est pas ou plus une infraction pénale, à tout le moins dans le Code pénal.

Des règlements et arrêtés contre la mendicité simple sont pris dans le cadre des pouvoirs de police des communes, en fonction des circonstances locales.

2.2.1 Allemagne

En Allemagne⁵⁹, la mendicité ne constitue plus une infraction pénale depuis une réforme du Code pénal allemand ([Strafgesetzbuch, StGB](#)) de 1974⁶⁰.

Avant 1974, le paragraphe 361, 4 du Code pénal prévoyait qu'« était puni d'une amende pouvant aller jusqu'à cinq cents marks allemands ou d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à six semaines [...] celui qui mendie ou qui incite ou envoie des enfants mendier »⁶¹.

La raison principale ayant justifié la suppression de cet article était que les comportements particuliers des mendiants qui portent atteinte aux intérêts juridiques d'autrui, comme la contrainte ou les insultes, étaient déjà sanctionnés par d'autres dispositions du Code

pénal⁶². En revanche, « dans les autres cas de mendicité, il est difficile de voir quel intérêt juridique devrait être protégé par une disposition pénale »⁶³.

La mendicité peut cependant être règlementée au niveau local.

Certaines formes de mendicité aggravée sont interdites par exemple dans les règlements communaux de [Gelsenkirchen](#) (§ 3), [Marburg](#) (§ 5) et [Wittenberg](#) (§ 9). A [Munich](#), toute forme de mendicité est proscrite dans la zone piétonne de la vieille ville.

La jurisprudence relative à la légalité de ces mesures locales semble peu fournie. À titre d'illustration, une décision récente a été rendue par le tribunal administratif de Düsseldorf⁶⁴. La juridiction a invalidé une interdiction de toute forme de mendicité, sauf celle qualifiée de « silencieuse » (« stilles Betteln »), dans le centre-ville d'une commune de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Le tribunal estimait notamment que les notions « aktives Betteln » (interdite par l'ordonnance), « stilles Betteln » et « passives Betteln » ne délimitaient pas clairement les comportements visés (§§ 87-96). Le tribunal soulignait, en outre, qu'une interdiction de la mendicité agressive, de la mendicité en bande et de la mendicité entravant la circulation était déjà ancrée dans un règlement

⁵⁸ Les services de recherche des parlements étrangers ont été sollicités à travers le questionnaire n° 5728 intitulé *Prohibition of begging (panhandling)*. Ce questionnaire leur a été adressé par la Cellule scientifique de la Chambre des Députés sur la plateforme du Centre européen pour la recherche et la documentation parlementaires (European Centre for Parliamentary Research and Documentation ou ECPRD), dont le droit d'accès est limité aux parlements qui adhèrent au réseau.

⁵⁹ Pour un aperçu de la situation, v. la note « [Regelungen zu Bettelei](#) » rédigée par le Service scientifique du Deutscher Bundestag, en date du 18 octobre 2016, n° WD 7 - 3000 – 157/16.

⁶⁰ Pour la loi abrogeant la disposition, v. [Bundesgesetzblatt](#), I, p. 469, article 19 n° 206, en lien avec l'article 326 alinéa 3 de la loi. Cette même loi a aussi abrogé la disposition interdisant le vagabondage (ancien § 361 n° 3).

⁶¹ Traduction libre, issue de la réponse des Wissenschaftlichen Dienste du Deutscher Bundestag au questionnaire ECPRD n° 5728.

⁶² Sur la justification quant à l'abrogation de la mendicité dans le code pénal allemand, v. le rapport spécial de la commission de la réforme pénale : [Bundestags-Drucksache V/4095](#), p. 48, auquel le commentaire du point 190 de l'article 18 du projet de loi réformant le code pénal fait référence ([Bundestags-Drucksache 7/550](#) p. 288).

⁶³ *Ibid.*, traduction libre.

⁶⁴ Tribunal administratif de Düsseldorf, 5 juin 2023, décision n° [18 L 896/23](#).

(*ordnungsbehördliche Verordnung*) sur la sécurité et l'ordre publics dans les zones de circulation et les installations (§§ 41-42).

2.2.2 Belgique

En Belgique, la mendicité n'est plus une infraction pénale depuis 1993. L'article 28 de [la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire](#) a abrogé les dispositions du Code pénal belge relatives à la mendicité et au vagabondage (articles 342 à 347). De même, l'article 29 a abrogé la [loi modifiée du 27 novembre 1891 pour la répression du vagabondage et de la mendicité](#), qui prévoyait des mesures d'enfermement à l'égard des mendiants.

Néanmoins, de nombreuses communes interdisent certaines formes de mendicité à travers leurs règlements de police. La violation de ces dispositions peut faire l'objet de sanctions administratives.

Selon une étude, 305 communes sur 581 prévoient une réglementation de la mendicité. Plus de 80 communes disposeraient d'une interdiction générale, alors qu'elle serait « contraire à la jurisprudence »⁶⁵.

La jurisprudence belge sera présentée plus en détail *infra*, afin d'illustrer l'appréciation jurisprudentielle de la proportionnalité.

2.2.3 France

En France, les infractions de mendicité qui avaient été introduites dans le Code pénal de 1810 ont été supprimées en 1994, par l'adoption du nouveau Code pénal. Selon la doctrine, « le vagabondage et la mendicité [...] disparaissent parce qu'il a semblé indécent à les maintenir en tant qu'infraction "portant atteinte à la paix publique" »⁶⁶.

Cependant, la répression pénale de la mendicité n'a pas totalement disparu à la suite de cette abrogation⁶⁷.

En premier lieu, en 2003, la mendicité dite agressive a été réintroduite dans le Code pénal comme une forme spéciale d'extorsion⁶⁸. Aux termes de l'article 312-12-1 du Code pénal, « le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est puni de six mois d'emprisonnement et de 3 750 euros d'amende ».

En second lieu, la mendicité peut toujours constituer une contravention à la faveur d'arrêtés anti-mendicité édictés en vertu des pouvoirs de police du maire. L'article R610-5 du Code pénal prévoit que « la violation des interdictions ou le manquement aux obligations édictées par les décrets et arrêtés de police sont punis de l'amende prévue pour les contraventions de la 2^e classe ». [L'article L2212-1 du Code général des collectivités territoriales](#) définit les compétences de la police municipale, qui « a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques ». Cet article sert de base à des décisions communales pour limiter ou interdire la mendicité (dans toutes ses formes, donc aussi celle qualifiée de « simple »).

Ces mesures font l'objet d'un contentieux nourri, qui sera plus détaillé lorsque nous aborderons la conformité du règlement général de police de la Ville de Luxembourg à la Constitution luxembourgeoise.

Il est également utile de noter qu'en France, contrairement au Luxembourg, la Constitution réserve au législateur la compétence pour édicter les crimes et délits (article 34), laissant au pouvoir réglementaire le soin d'édicter des

⁶⁵ M. COMMÈRE, M. BELHALOUMI, L. LAVRYSEN, L. FASTREZ, « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté* 2023/2, p. 22.

⁶⁶ M. H. RENAULT, « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 301.

⁶⁷ Le Code des transports interdit également la mendicité « sur le domaine public ferroviaire et à bord des trains », selon l'article [R2241-16](#), ainsi que « dans l'emprise des gares routières » selon l'article [R3116-8](#).

⁶⁸ Pour une présentation de l'infraction et des critiques émises lors de son adoption, v. C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pts 92 et s.

contraventions⁶⁹. Au Luxembourg, comme nous le verrons, toute incrimination et toute peine de manière générale doit être prévue par la loi.

⁶⁹ Plus précisément, le pouvoir réglementaire peut déterminer le comportement infractionnel mais la sanction applicable doit être prévue dans la loi, v. C. LACROIX, « Lois et règlements », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018, pts. 60 et s.

3 L'ABROGATION DE L'INFRACTION DE MENDICITÉ SIMPLE DANS LE CODE PÉNAL

- Jusqu'en 2008, l'article 563, 6° du Code pénal punissait la mendicité simple d'une peine d'amende. Le deuxième alinéa du point 6° prévoyait la possibilité de reconduire les mendiants étrangers à la frontière.
- L'article 157 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration a modifié l'article 563 du Code pénal.
- **La formulation de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 est obscure, de sorte qu'il n'est pas possible, à sa lecture, d'en comprendre le sens.**
- Le juge pénal, confronté à une loi obscure, est obligé de l'interpréter pour l'appliquer. En matière pénale, il l'interprète généralement en recherchant la volonté du législateur.
- Il ressort des travaux parlementaires que le législateur entendait probablement abroger la seule disposition relative à la conduite à la frontière.
- Cependant, **le juge pénal retient, au terme d'une interprétation constante depuis 2009, que la mendicité simple n'est plus punie par la loi.** Au vu de la jurisprudence accessible, la mendicité simple n'est plus poursuivie par le ministère public.
- Il en résulte que nous pouvons affirmer que la loi du 29 août 2008, telle qu'interprétée par le juge pénal, a abrogé l'infraction de mendicité simple dans le Code pénal.

3.1 L'OBSCURITÉ DE LA MODIFICATION LÉGISLATIVE DU 29 AOÛT 2008

Jusqu'en 2008, l'article 563 du Code pénal était rédigé comme suit :

« 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. »⁷⁰

La dernière modification de l'article 563, 6° du Code pénal est intervenue à la faveur d'une [loi du 29 août 2008](#) portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration et transposant,

en droit luxembourgeois, six directives européennes adoptées entre 2003 et 2005 dans le domaine de l'immigration. Cette loi a pour objet de régler l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, de même que les conditions dans lesquelles les étrangers peuvent ou doivent quitter le territoire luxembourgeois (article 1, paragraphe 1).

À l'occasion de cette réforme d'envergure, une révision des articles 346 et 563 du Code pénal, concernant respectivement la mendicité aggravée et la mendicité simple, fut proposée.

⁷⁰ Nous avons pu consulter uniquement le Code pénal à jour au 1^{er} novembre 2006, tel que publié par le ministère de la Justice et accessible à la Bibliothèque nationale de Luxembourg. Une version électronique n'est pas accessible, selon nos recherches.

L'article [160 du Projet de loi](#) du 7 novembre 2007, porté par le ministre délégué aux Affaires étrangères et à l'immigration, prévoyait :

« 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. »

Or, l'article 563 du Code pénal n'est composé que d'un seul alinéa⁷¹ : **il n'existe donc pas de**

point 6 du deuxième alinéa, de sorte qu'il n'est pas possible de comprendre, à la lecture de cet article, ce qui est effectivement supprimé.

Cet article n'a cependant suscité aucune discussion particulière et le Conseil d'État⁷² n'a pas fait d'observation.

La formulation de cet article, renuméroté en article 157 au cours des travaux parlementaires, est restée inchangée jusqu'à l'adoption de la loi.

3.2 L'INTENTION DU LÉGISLATEUR : LA SUPPRESSION DE LA RECONDUITE À LA FRONTIÈRE

L'examen des travaux préparatoires semble indiquer que, par l'article 157 de la loi du 29 août 2008, seule l'abrogation de la reconduite à la frontière était visée.

Le commentaire des articles nous indique que « 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 »⁷³. Nous remarquerons que rien n'est dit sur une éventuelle abrogation de la mendicité simple ou du vagabondage. **De manière générale, nous n'avons trouvé trace, dans les travaux préparatoires, d'aucune discussion sur l'abrogation de la mendicité simple ou du vagabondage.** Enfin, les directives en matière d'immigration, qui ont été transposées par la loi du 29 août 2008, ne contenaient aucune disposition relative à la

mendicité, au vagabondage ou à leur interdiction.

Au vu de ces considérations, l'hypothèse la plus vraisemblable est qu'il s'agit d'une confusion dans la désignation de la disposition à abroger et que le législateur **entendait supprimer le deuxième alinéa du point 6° de l'article 563, qui prévoyait la reconduite à la frontière, et non le point 6° du deuxième alinéa.**

Toujours est-il que l'article 157 de la loi du 29 août 2008 a été voté en l'état et que cette erreur n'a jamais été rectifiée par le législateur, quand bien même la jurisprudence en a fait une interprétation qui a été discutée à de nombreuses reprises.

⁷¹ Selon le point 2.2.2.2. du Guide pratique de légistique du Service légistique de la Chambre des Députés du 24 mars 2024, un alinéa est « toute phrase, terme, ensemble de phrases ou de termes commençant à la ligne et sans distinction selon la nature du signe de ponctuation placé à la fin dudit alinéa (deux points, point-virgule). Tant qu'une phrase n'est pas terminée par un point final, les dispositions présentées typographiquement sur plusieurs lignes forment un même alinéa ou font partie d'un même alinéa s'il s'agit d'énumérations ». Cette approche est identique à celle présentée dans l'ouvrage de M. BESCH, *Normes et légistiques en droit public luxembourgeois*, Promoculture Larcier, Edition 2019, p. 427. Hormis quelques divergences anecdotiques, cette approche se lit dans la plupart des dispositions du Code pénal qui opèrent un renvoi à un alinéa quelconque.

⁷² Avis du Conseil d'État du 20 mai 2008, document parlementaire n° 5802/10, p. 43.

⁷³ [Projet de loi](#) déposé le 7 novembre 2007, document parlementaire n° 5802, Commentaire des articles, p. 92.

3.3 L'INTERPRÉTATION INDISPENSABLE DE LA LOI DU 29 AOÛT 2008 PAR LE JUGE PÉNAL

3.3.1 Le pouvoir d'interprétation du juge

a. L'obligation d'interprétation de la loi pénale par le juge

En matière pénale, plus que dans toute autre matière, il est attendu du législateur qu'il édicte des normes claires, intelligibles et précises, sans ambiguïté. Ces exigences, qui sont la manifestation du principe de légalité pénale protégé par la Constitution, sont la garantie d'une protection contre l'exercice arbitraire du droit de punir⁷⁴.

Cependant, la loi pénale ne présente parfois pas la clarté attendue. Le juge, par son interprétation, va pallier « les incertitudes trop nombreuses générées par l'insuffisance des formulations d'incrimination » et la jurisprudence va offrir la prévisibilité et l'accessibilité qui font défaut au texte de loi⁷⁵.

Ce rôle est si important que la Cour européenne des droits de l'homme estime que le principe de légalité pénale est respecté lorsque le justiciable peut savoir, « à partir du libellé de la disposition

pertinente et, **au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux**, quels actes ou omissions engagent sa responsabilité pénale et quelle peine peut être prononcée de ce chef »⁷⁶.

Par ailleurs, en dépit du silence ou de l'obscurité de la loi, **le juge reste obligé de juger, sous peine de commettre l'infraction pénale de déni de justice**⁷⁷. Le juge pénal doit s'efforcer de trouver un sens à une loi dont les termes sont obscurs, imprécis ou équivoques, pour l'appliquer aux faits dont il est saisi⁷⁸.

b. Les méthodes d'interprétation du juge pénal

Le principe de légalité pénale implique pour le juge pénal **d'interpréter la loi de manière stricte**, ce qui exclut toute interprétation extensive au détriment de l'accusé⁷⁹.

Selon la jurisprudence, le principe de légalité « interdit à toute autorité et en particulier au juge de créer des délits et des peines ou d'interpréter

⁷⁴ Articles 17, (2) et 19 de la Constitution, mais aussi article 2 du Code pénal, article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations Unies.

⁷⁵ Y. MAYAUD, *Droit pénal général*, 7^{ème} éd. PUF, 2021, pp. 39 et s.

⁷⁶ Cour EDH, 16 septembre 2014, *Plechkov c. Roumanie*, req. n° 1660/03, § 59 (nous soulignons). La Cour énonce également qu'il faudra toujours élucider les points douteux et que la jurisprudence participe à l'évolution progressive du droit pénal, Cour EDH, 20 octobre 2015, *Vasiliasuskas c. Lituanie*, req. n° 35343/05, § 155.

⁷⁷ En effet, selon l'article 258 du Code pénal, « tout juge, tout administrateur ou membre d'un corps administratif, qui, sous quelque prétexte que ce soit, même du silence ou de l'obscurité de la loi, aura dénié de rendre la justice qu'il doit aux parties, sera puni d'une amende de 500 euros à 5.000 euros, et pourra être condamné à l'interdiction du droit de remplir des fonctions, emplois ou offices publics ». Aussi, selon l'article 4 du Code civil, « le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l'obscurité ou de l'insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice ». Sur l'application de ce principe au juge pénal par la jurisprudence française, v. J. PRADEL, *Droit pénal général*, 21^{ème} éd., Editions Cujas, 2016, p. 225. En Belgique, le déni de justice figure aussi à l'article 258 du Code pénal.

⁷⁸ Notamment parfois en raison, « il faut malheureusement en convenir, de la piètre qualité de certaines législations », F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge - Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018, p. 212.

⁷⁹ Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le principe de légalité pénale commande « de ne pas appliquer la loi pénale de manière extensive au détriment de l'accusé, par exemple par analogie », Cour EDH, 16 septembre 2014, *Plechkov c. Roumanie*, req. n° 1660/03, § 59.

les infractions et les peines de manière extensive. Il n'appartient ainsi pas aux tribunaux répressifs de (se) prononcer par induction, analogie ou pour des motifs d'intérêt général, une peine ne pouvant être appliquée que si elle est édictée par la loi et pour les faits qu'elle incrimine »⁸⁰. Le juge pénal ne peut non plus « combler d'éventuelles lacunes du dispositif répressif institué par le législateur, à l'effet d'adapter un texte d'incrimination au contexte législatif »⁸¹. Seule la loi peut créer une infraction.

Ainsi, lorsque le juge pénal est confronté à une loi obscure ou douteuse, il recherche généralement la volonté réelle du législateur⁸².

C'est la méthode téléologique.

Cette méthode se fonde sur « la *ratio legis*, c'est-à-dire sur la volonté déclarée ou présumée du législateur, qui doit pouvoir l'emporter quand la lettre a trahi l'esprit de la loi »⁸³.

Plus concrètement, « dans l'interprétation, le juge ou le commentateur doit rechercher la volonté du législateur, **non seulement en tenant compte de la lettre de la loi mais aussi de l'histoire, des précédents, des travaux préparatoires, de l'évolution sociale,**

scientifique, philosophique même, pour assurer au texte une portée effective d'application dans le cadre actuel »⁸⁴.

Qu'en est-il lorsque le juge pénal, malgré ses efforts, ne parvient pas à déchiffrer le sens du texte pénal ? Selon la doctrine luxembourgeoise, dans la mesure où le principe de légalité est protégé par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, le juge pénal pourrait écarter l'application d'une loi qui serait contraire au principe de légalité pénale, consacré au niveau supranational. Ainsi, « le juge peut trouver des échappatoires lorsque la loi est inintelligible. Il a la possibilité de la déclarer contraire au principe de légalité pénale, et donc de ne pas l'appliquer »⁸⁵.

3.3.2 Le constat de l'abrogation de la mendicité simple

La jurisprudence disponible en matière de mendicité, simple ou aggravée, est très peu fournie. Aucune décision relative à la mendicité simple, prononcée avant la réforme de 2008, ne figure dans la base de données de la Justice. Cela ne signifie pas qu'aucune décision n'ait été rendue depuis que cette infraction existe, mais qu'aucune n'a présenté un intérêt juridique suffisant pour y être répertoriée.

⁸⁰ Cour d'appel, 26 octobre 2010, [arrêt n° 424/10 V](#), in J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 57.

⁸¹ Cour d'appel, 29 juin 2010, arrêt n° 282/10 V, in J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 57.

⁸² J.-L. PUTZ, « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 166 ; M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 482. Aussi, de manière générale sur ce sujet, v. P. KINSCH, « Les usages des travaux préparatoires des lois au Luxembourg (le bon, le mauvais et l'indicible) », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 39, 2020, p. 763.

⁸³ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7^{ème} éd., Editions Cujas, 1997, p. 249. Cette technique amène le juge pénal à donner au texte la signification souhaitée par le législateur, source exclusive du droit pénal, préservant ainsi l'essence du principe de légalité, D. DECHENAUD, « Interprétation téléologique ou interprétation par analogie ? », in F. STASIAK (dir.), *Histoire et méthodes d'interprétation en droit criminel*, Dalloz, 2015, p. 139. La doctrine belge précise à ce sujet que l'interprétation du juge pénal doit être « neutre et objective, sans se laisser guider par ses convictions politiques ou philosophiques, ni par des considérations d'intérêt social ou de vague justice elle suppose que l'interprète respecte tant la volonté du législateur que les termes de la loi », F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge - Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018, p. 214.

⁸⁴ R. MERLE et A. VITU, *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7^{ème} éd., Editions Cujas, 1997, p. 250.

⁸⁵ J.-L. PUTZ, « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 151.

Depuis l'adoption de la loi du 29 août 2008, toutes les décisions consultées indiquent que la mendicité simple n'est plus punie par la loi pénale.

Ce constat est d'abord fait par les juridictions à l'occasion de poursuites du chef de mendicité aggravée.

Un premier jugement du 9 juillet 2009 du Tribunal d'arrondissement de Diekirch⁸⁶ a relevé que « mendier n'est pas interdit par la loi pénale », sans plus d'explications.

Par la suite, trois décisions relatives à des poursuites pour mendicité aggravée énoncent également, de manière péremptoire, que mendier n'est pas interdit par la loi pénale⁸⁷.

Dans la même période, par un jugement du 3 décembre 2009⁸⁸, le Tribunal d'arrondissement de Diekirch s'est précisément prononcé sur l'abrogation de la mendicité simple par la loi du 29 août 2008 :

« En ce qui concerne l'infraction de mendicité prévue par l'article 563, 6° du Code pénal mise à charge (du prévenu), 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** »⁸⁹.

Nous notons que ledit article 157 n'est pas correctement repris par le juge pénal.

En 2016, le Tribunal de police de Diekirch⁹⁰ a maintenu cette approche, se ralliant aux réquisitions du ministère public.

L'argumentation du Parquet n'éluide pas la formulation maladroite de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, ni le fait que seule la reconduite à la frontière semble avoir été visée par le législateur de l'époque :

« 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 supprimé" ».

Néanmoins, le Parquet met directement en cause l'inaction du législateur dans la rectification de cette erreur matérielle pour appuyer l'interprétation retenue :

« 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 polémiques⁹¹ 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 point 6° a dès lors été abrogé et le Code pénal ne punit plus cette contravention ».

Le Tribunal d'arrondissement de Diekirch, statuant comme juge d'appel, confirma cette

⁸⁶ Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 juillet 2009, [jugement n° 345/2009](#).

⁸⁷ Ce fut affirmé dans un jugement du 24 juin 2010, à l'occasion de poursuites pour mendicité en réunion, Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 24 juin 2010, [jugement n° 525/2010](#). Aussi Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 octobre 2011, [jugement n° 3005/2011](#) ; Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 17 janvier 2012, [jugement n° 310/2012](#).

⁸⁸ Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 9 décembre 2009, jugement [n° 525/2009](#).

⁸⁹ *Ibid.*, nous soulignons.

⁹⁰ Tribunal de police de Diekirch, 8 novembre 2016, [n° 217/2016](#). Les poursuites du chef de mendicité n'étaient pas fondées sur l'article 563, 6° du Code pénal mais sur la violation de l'article 45 d'un règlement de police communal. Le tribunal semble avoir acquitté en retenant que ledit règlement de police était contraire à la loi parce que l'infraction de mendicité simple n'était plus visée par la loi pénale.

⁹¹ Nous comprenons qu'il est fait référence à l'affaire pénale concernant une lettre ouverte rédigée par un citoyen luxembourgeois, à l'attention de la Bourgmestre de la Ville de Luxembourg. L'affaire a donné lieu à un arrêt de la Cour d'appel du 17 janvier 2023, [n° 14/23 V](#).

approche dans un jugement du 26 octobre 2017⁹².

Ainsi, le juge pénal, en tenant compte d'une probable erreur de formulation, mais aussi en prenant en considération l'inertie du législateur pendant plusieurs années après l'adoption de ladite loi, a estimé que l'article 563, 6° du Code pénal, qui punit la mendicité simple, avait bien été abrogé par l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

Il est important de préciser que, ce faisant, le juge pénal **n'a pas abrogé l'infraction de mendicité simple, il n'en a aucunement la compétence**. Le juge pénal a uniquement interprété l'obscur article 157 de la loi du 29 août 2008 et a estimé que **ladite loi avait abrogé l'infraction de mendicité simple**.

Aucune décision postérieure concernant la mendicité simple ne figure dans la base de données de la Justice.

L'interprétation que le juge pénal a donnée de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 ne semble nullement correspondre à la volonté du législateur lorsqu'il a entendu modifier l'article 563, 6° du Code pénal. Rien n'indique une quelconque volonté de supprimer l'infraction de mendicité simple dans les travaux parlementaires et la formulation maladroite de l'article 157 est, selon toute vraisemblance, une erreur qui n'a jamais été rectifiée au cours de ces débats.

Il n'en reste pas moins que le juge pénal, obligé d'interpréter une disposition législative obscure pour en tirer des conséquences quant à son application, a conclu que ledit article 157 avait abrogé l'infraction de mendicité simple. L'interprétation est constante depuis 2009 et tient compte, comme nous l'avons souligné, de l'inertie du législateur face à cette interprétation qui a pourtant suscité débats et critiques, notamment au sein de la Chambre des Députés.

Le pouvoir législatif ne saurait s'immiscer, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, dans l'exercice indépendant du pouvoir judiciaire. Le législateur n'est toutefois pas démuné face à une interprétation contestable d'une loi obscure et peut intervenir, par une nouvelle loi, pour interdire ou supprimer clairement l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale⁹³.

Cela étant, la question de l'abrogation de l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale est un « faux débat ». En effet, le pouvoir de la commune d'interdire la mendicité ne découle pas de la loi pénale ou, plus précisément, d'une éventuelle infraction pénale qui punirait déjà le même comportement.

⁹² Tribunal d'arrondissement de Diekirch, 26 octobre 2017, jugement [n° 510/2017](#). Nous précisons d'ores-et-déjà que la conclusion du juge nous semble erronée : ce n'est pas parce que la loi pénale ne punit plus l'infraction de mendicité simple qu'un règlement communal ne peut pas venir interdire ce comportement, si cette interdiction est toutefois justifiée concrètement par la volonté de préserver l'ordre public sur le territoire communal et que l'interdiction est proportionnée. Ce point sera abordé *infra*.

⁹³ Sous réserve qu'une telle loi soit conforme aux engagements internationaux du Luxembourg.

4 L'INTERDICTION COMMUNALE DE LA MENDICITÉ : UNE INTERDICTION N'EXIGEANT PAS UNE INSCRIPTION PRÉALABLE DANS LA LOI PÉNALE

- Les communes sont tenues d'offrir aux habitants les avantages d'une bonne police et **de prévenir les troubles à l'ordre public au niveau communal**.
- L'ordre public au niveau communal est constitué par **la sécurité publique**, qui est l'absence d'accidents dommageables pour les personnes, **la salubrité publique**, qui vise la sauvegarde de l'hygiène, et **la tranquillité publique**, définie comme l'absence de désordres et de troubles dans les lieux publics.
- En vue de préserver l'ordre public au niveau local, les communes ont le pouvoir de prendre des mesures restreignant les libertés publiques des individus. Il s'agit de mesures de police administrative. Ces mesures restrictives, fondées sur des circonstances locales, doivent être nécessaires et proportionnées à l'objectif de sauvegarde de l'ordre public.
- C'est dans le cadre de l'exercice de ses pouvoirs de police administrative générale que la Ville de Luxembourg a interdit la mendicité dans son règlement général de police.
- **Cette compétence des communes ne repose pas sur une loi pénale incriminant le même comportement : un règlement communal peut interdire un comportement qui n'est pas visé par une loi répressive.**
- **L'abrogation de l'infraction de la mendicité simple dans le Code pénal n'a donc pas d'incidence sur la possibilité théorique pour la commune d'interdire la mendicité.**
- Au contraire, dans la mesure où un règlement communal a vocation à régler les situations nées des circonstances locales, il ne devrait pas interdire un comportement qui est déjà constitutif d'une infraction pénale dans la loi, applicable sur tout le territoire national.

4.1 LA COMPÉTENCE DES COMMUNES DANS LA LIMITATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

L'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg relève de l'exercice, par le conseil communal, de ses compétences de police administrative.

La police administrative a pu être définie comme « **le pouvoir que les autorités administratives sont habilitées à exercer en vertu de la Constitution ou d'une loi afin de restreindre**

le libre exercice par les particuliers des droits et libertés qui leur sont garantis par l'État, en vue, dans l'intérêt même d'un exercice paisible de ces droits et libertés, de prévenir les troubles qui pourraient menacer le minimum d'ordre public nécessaire à la vie en société »⁹⁴.

⁹⁴ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4^{ème} éd., LexisNexis, 2022, p. 855. Aussi, pour des définitions similaires, v. P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruylant, 2006, p. 195, v^o police administrative. ; R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, 14^{ème} éd., Montchrétien, 2000, p. 683.

Les compétences des communes en matière de police administrative reposent sur l'idée que les désordres pouvant troubler l'harmonie générale de la société sont souvent liés à des circonstances locales. Ces circonstances locales justifient le choix de l'autorité communale pour prendre « les mesures les plus opportunes pour prévenir un risque précis ou faire cesser un trouble déterminé »⁹⁵.

Les communes, dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire⁹⁶, ont le droit, sinon l'obligation⁹⁷, d'offrir aux habitants la jouissance d'une bonne police.

Cette compétence découle de plusieurs dispositions « ancestrales »⁹⁸ qui constituent « la base principale de ce qu'on appelle la police administrative générale communale »⁹⁹ :

- Le [décret du 14 décembre 1789 sur la Constitution des municipalités](#), qui prévoit en son article 50, que les communes doivent assurer aux habitants « des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, et de la tranquillité dans les rues, lieux & édifices publics »¹⁰⁰;

- Le [décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire](#), ayant développé en son article 3 du Titre XI « les objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux ».

La police administrative générale vise ainsi au maintien de l'ordre public au niveau communal¹⁰¹, constitué de :

- **La sécurité ou sûreté publique**, « c'est-à-dire l'absence d'accidents dommageables pour les personnes et pour les biens »¹⁰² - certains arrêtés anti-mendicité en France ont été pris sur ce fondement, pour interdire en particulier le fait de rester en position allongée ou le fait de déposer des objets, des sacs ou des vêtements, en vue de préserver la commodité de passage¹⁰³ ;
- **La salubrité publique**, à savoir l'absence de maladies par la sauvegarde de l'hygiène, qui pourrait éventuellement être menacée par la présence de rats dans une habitation, de logements insalubres, ou encore la croissance de végétaux nuisibles¹⁰⁴ - la salubrité publique a également été invoquée par certains maires en France pour interdire la mendicité, en particulier en lien avec la

⁹⁵ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4^{ème} éd., LexisNexis, 2022, p. 874.

⁹⁶ Conféré par l'article 124 de la Constitution (anciennement 107).

⁹⁷ Tribunal administratif, 15 avril 1997, n° 9510 du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative*, Pasirisie, 2023, p. 158. Aussi, N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois », *Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 212.

⁹⁸ F. DELAPORTE, « La liberté sous le prisme triangulaire sécurité-sûreté-police : glissements étymologiques mis en exergue par la jurisprudence de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg », *in* F. BOTTINI, *La police de la liberté*, Legitech, 2021, p. 374. Cette qualification se retrouve en effet dans la jurisprudence administrative, v. Cour administrative, 3 mai 2018, n° 40619C du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative*, Pasirisie, 2023, p. 159.

⁹⁹ N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois », *Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 209.

¹⁰⁰ Ce décret, encore en vigueur, est à assimiler à une loi en droit constitutionnel, v. A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 128, note n° 3.

¹⁰¹ L'ordre public est apprécié au Luxembourg comme l'ordre public matériel, à l'exclusion de tout autre motif relatif à l'ordre économique ou moral, Cour administrative, 10 mars 2011, n° 27451 C du rôle, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative*, Pasirisie, 2023, p. 164.

¹⁰² M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111.

¹⁰³ E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

¹⁰⁴ A. VASSART, *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1^{ère} éd. Larcier, 2021, p. 20 ; M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111.

consommation d'alcool ou la présence d'animaux¹⁰⁵ ;

- **Et la tranquillité publique**, définie comme « l'absence de désordres et de troubles dans les lieux publics »¹⁰⁶. En Belgique, la tranquillité publique justifie par exemple des mesures contre le bruit ou les rixes sur la voie publique, mais aussi, « la problématique des activités connexes à la mendicité »¹⁰⁷.

Ces dispositions sont complétées par la [loi communale du 13 décembre 1988](#), telle que modifiée, qui prévoit en son article 29 que les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements d'administration générale¹⁰⁸ mais aussi que « les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales » (alinéa 3).

Ces dispositions réglementant les compétences des communes en matière de police administrative sont cependant vouées à être modifiées.

En effet, le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution, prévoit 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 soumises ».

Plus concrètement, la limitation de l'exercice des libertés publiques par le pouvoir communal exige désormais une disposition légale répondant aux exigences de l'article 124, alinéa 2 de la Constitution. Cette question sera développée *infra* dans la partie 5.1.

4.2 L'EXERCICE DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE COMMUNAL EN MATIÈRE PÉNALE

Les débats sur l'abrogation de l'infraction de mendicité simple dans la loi pénale, alors que l'interdiction dont il est question se situe au niveau communal, révèlent **une grande confusion sur l'étendue des pouvoirs de police administrative des communes.**

4.2.1 Les interdictions communales peuvent viser des comportements non punis par la loi pénale

Le pouvoir **communal a vocation à régler les situations nées des circonstances locales** sur le territoire de la commune. C'est là l'essence même de la police administrative générale.

La jurisprudence retient ainsi que les obligations imposées aux communes en matière de police

¹⁰⁵ E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

¹⁰⁶ M.-A. FLAMME, *Droit administratif, Tome deuxième*, Bruylant, 1989, p. 1111. Au Luxembourg, sur l'interdiction d'un cirque, « par tranquillité publique, il y a lieu d'entendre l'absence de désordres et de troubles », Tribunal administratif, 29 septembre 2010, *in* R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative*, Pasirisie, 2023, p. 164.

¹⁰⁷ A. VASSART, *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1^{ère} éd. Larcier, 2021, p. 21.

¹⁰⁸ Article 29, alinéa 2 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée. Cette exigence avait déjà été consacrée dans la jurisprudence, v. Juge de paix du canton de Diekirch, 29 décembre 1897, *Pasirisie*, Tome 6, p. 345 ; Cour de cassation, 30 juin 1960, *Pasirisie* Tome 18, p. 119 ; Conseil d'État, 18 novembre 1993, *Ferreira Antuns-Barros Antunes*, n° 8657, *in* D. SPIELMANN, M. THEWES et L. REDING, *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois (1985-1995)*, Bruylant, 1996, p. 222, n° 727. Aussi, dans la doctrine, v. D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », *in* *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1458.

administrative ont « vocation à s'appliquer, de manière subsidiaire, en cas d'absence de dispositions légales ou réglementaires plus précises prises dans le domaine couvert par ces [d]ispositions »¹⁰⁹. La doctrine belge souligne bien le rôle complémentaire des règlements communaux, « destinés à combler les lacunes de la loi ou à tenir compte des particularités locales, soit parce que la loi a expressément reconnu ce pouvoir de police complémentaire [...], soit parce que la réglementation légale ne constitue pas un "ensemble systématique, complet et détaillé" »¹¹⁰.

Il en résulte que « **les règlements de police, édictés par les conseils communaux dans la sphère de leur compétence, peuvent [ainsi] viser des faits non prévus par les lois répressives** »¹¹¹.

Plus particulièrement au regard de la mendicité, la doctrine française a souligné que la dépénalisation de la mendicité ne privait pas les maires de la « possibilité théorique » de la réglementer au niveau local, pour autant qu'en raison des circonstances locales, ces activités troublent l'ordre public¹¹². Le Conseil d'État belge a également retenu que la dépénalisation de la mendicité « 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 des comportements au-delà de ce qui est déjà interdit par la loi »¹¹³.

La jurisprudence pénale luxembourgeoise illustre cette position :

- L'interdiction de s'exposer sur la voie publique en vue de la prostitution, qui était alors prévue à l'article 48 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, ne recouvre ni le comportement visé par l'infraction de racolage (article 382 du Code pénal), ni le comportement de provocation à la débauche (article 563, 9° du Code pénal), mais peut néanmoins donner lieu à une condamnation pénale en application de l'article 61 dudit règlement général de police¹¹⁴.
- L'interdiction de faire usage de pétards sans autorisation du bourgmestre, telle que prévue par l'article 32 du règlement général de police de Bascharage, n'est pas un comportement prévu dans le Code pénal. Ce comportement pourrait toutefois donner lieu à une condamnation pénale en application de l'article 63 dudit règlement¹¹⁵.

Il n'est donc pas nécessaire que la loi pénale punisse la mendicité simple pour qu'un règlement communal puisse valablement interdire ce comportement, pour autant que cette interdiction vise le maintien de l'ordre public au niveau communal et que les restrictions aux libertés publiques soient nécessaires et proportionnées au regard du but poursuivi.

¹⁰⁹ Cour administrative, 23 avril 2013, n° 31836C du rôle, Bulletin de jurisprudence administrative, *Pasicrisie*, 2023, Vol. I, p. 935.

¹¹⁰ M.- A. FLAMME, *Droit administratif, Tome premier*, Bruylant, 1989, p. 207.

¹¹¹ M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 82 (nous soulignons).

¹¹² E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

¹¹³ Conseil d'État belge, 6 janvier 2015, arrêt n° [229.729](#).

¹¹⁴ Tribunal d'arrondissement de Luxembourg, 11 décembre 2008, jugement n° [3635/2008](#).

¹¹⁵ Tribunal de police d'Esch-sur-Alzette, 10 novembre 2023, jugement n° [217/2023](#). En l'occurrence, la personne poursuivie n'a pas été condamnée car la preuve de l'infraction n'a pas été rapportée à suffisance.

4.2.2 Un règlement communal ne devrait pas reproduire la loi pénale

Une dernière question doit être soulevée : est-ce qu'un règlement communal peut venir interdire un comportement qui est déjà constitutif d'une infraction pénale dans la loi ? **La réponse semble être négative.**

a. Les incertitudes de la jurisprudence

Un arrêt de la Cour administrative du 7 mai 2002¹¹⁶ appuierait la possibilité pour un règlement général de police d'interdire un comportement déjà sanctionné par la loi pénale¹¹⁷. Dans cet arrêt, la Cour administrative a en effet énoncé qu'un règlement communal peut prononcer « l'interdiction d'une activité même si celle-ci est déjà totalement ou partiellement prohibée par des textes découlant de sources hiérarchiquement supérieures »¹¹⁸.

Cependant, la portée de cette décision est à grandement relativiser.

D'une part, dans l'affaire en question, la Cour a souligné que le règlement communal et la loi pénale couvraient **des comportements infractionnels différents**¹¹⁹, de sorte que l'interdiction communale ne « répétait » pas la loi pénale. D'autre part, cette position semble contredite par d'autres décisions.

Dans une affaire de 2011, concernant le pouvoir de police du bourgmestre, la Cour administrative a précisé que « le pouvoir communal ne peut plus, en présence d'une réglementation émanant d'une autorité compétente en la matière et hiérarchiquement supérieure, régler que des cas d'espèce, provoqués par des situations locales et exceptionnelles, que le pouvoir central ne pouvait ni prévoir, ni régler »¹²⁰. Le comité du contentieux du Conseil d'État avait déjà tenu un raisonnement similaire dans une décision du 26 août 1982 : « le législateur, en créant pour les établissements dangereux, insalubres ou incommodes un régime de police spécial, organisé de façon détaillée dans la loi, a exclu dans ce domaine tout pouvoir réglementaire communal en matière de police, exercé sur pied de l'article 107 de la Constitution ou du décret du 16 au 24 août 1790 »¹²¹.

b. La préservation de l'ordre public local

Comme nous l'avons souligné, les compétences des communes en matière de police administrative sont limitées au maintien de l'ordre public au niveau communal, en fonction des spécificités locales.

L'ordre public local est un « **ordre relatif** en ce sens que les restrictions qu'il autorise aux libertés **sont complémentaires des**

¹¹⁶ Cour administrative, 7 mai 2002, [arrêt n° 14197C](#).

¹¹⁷ V. [Procès-verbal de la réunion du 1^{er} février 2024](#) de la Commission de la Justice et de la Commission des Affaires intérieures, p. 12. Cet arrêt est également visé dans le recours de la commune du 14 août 2023.

¹¹⁸ « 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 », Cour administrative, 7 mai 2002, n° 14197C.

¹¹⁹ La juridiction examinait un recours en annulation portant sur un article du règlement général de police de la Ville de Luxembourg qui, en autorisant de s'exposer en vue de la prostitution dans certaines rues et pendant certains horaires, contreviendrait à la loi pénale qui interdit la provocation à la débauche. La Cour a exclu toute contradiction entre les textes visés, en ce que les comportements infractionnels en question sont différents : « Il en résulte que les termes employés par l'alinéa 1er de l'article 48 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg désignent un champ d'activités qui n'est pas appelé à se confondre avec le champ d'application que confère aux dispositions afférentes du code pénal la rédaction de ses articles 382 et 563-9° ».

¹²⁰ Cour administrative, 10 mars 2011, [n° 27451C](#) du rôle, in R. ERGEC, mise à jour F. DELAPORTE, *Bulletin de jurisprudence administrative*, Pasricrisie, 2023, p. 164, confirmant Tribunal administratif, 2 février 2009, [n° 24077](#).

¹²¹ Conseil d'État (comité du contentieux), 26 août 1982, *Pasricrisie luxembourgeoise*, Tome 25, p. 331.

restrictions posées à l'échelon national et ne s'appliquent pas de façon universelle »¹²².

La doctrine luxembourgeoise, énonce ainsi qu'« un conseil communal ne pourrait, par exemple, réglementer un objet considéré comme d'intérêt général national par le législateur »¹²³. Les auteurs continuent en énonçant que « dès lors qu'une matière ou un objet est règlementé par le législateur national, il échappe de suite à la compétence des autorités communales qui ne peuvent plus intervenir du fait de l'intervention du législateur national »¹²⁴.

Ces mêmes auteurs luxembourgeois retiennent ainsi que « **les articles 551 à 566 du Code pénal érigent en infraction pénale une série de comportements qui auraient tout aussi bien pu faire l'objet de mesures de police administrative de la part des autorités communales (...). Les autorités communales se voient néanmoins privées, du fait de l'intervention du législateur dans ces matières, d'une partie des compétences qui auraient pu leur revenir du fait de leurs pouvoirs de police administrative générale** »¹²⁵.

Nous noterons que l'interdiction de la mendicité fait partie de ces articles.

Cette approche peut également être soutenue par d'autres considérations.

La première tient au fait que la détermination des infractions pénales est une matière réservée à la

loi par la Constitution (cf. partie 5.1.1 *infra* sur la réserve à la loi). Lorsque le législateur a érigé, dans la loi, une infraction pénale, en prévoyant avec précision à la fois le comportement infractionnel et la sanction applicable, force est de constater qu'il n'a aucunement délégué au pouvoir réglementaire le soin d'intervenir pour réprimer ce comportement puisqu'il l'a déjà fait. Ce dernier n'a, dès lors, aucune compétence pour le faire.

Cette délimitation claire des compétences permet d'assurer la clarté de la loi pénale et d'éviter les risques de contradiction entre les textes d'incrimination, en particulier au regard des sanctions encourues (cf. partie 5.3 *infra*).

Le pouvoir communal pourrait néanmoins, dans l'exercice de ses pouvoirs de police administrative, incriminer des situations qui ne seraient pas déjà interdites par la loi pénale et qui correspondent à des troubles et spécificités locales¹²⁶. C'est l'essence même de l'exercice des pouvoirs de police administrative : permettre au pouvoir local de protéger l'ordre public sur le territoire de la commune. *A contrario*, considérer que le pouvoir communal aurait compétence pour doubler une incrimination déjà inscrite dans la loi, sous prétexte qu'elle constitue également un trouble au niveau local, permettrait d'interdire dans un règlement communal, sans nécessité, toute sorte de comportements comme le vol, les agressions, la vente de stupéfiants, etc.

¹²² B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2016, p. 548 (nous soulignons)

¹²³ N. THIELTGEN et M. BENA, « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois », *Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 216.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 218.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 219.

¹²⁶ Dans les limites tracées par la loi communale du 13 décembre 1988, ensemble avec 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.

La compétence d'incrimination de la commune en matière de police administrative ne repose pas sur la loi pénale mais découle de la loi communale du 13 décembre 1988, ensemble avec 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.

Aussi, quand bien même un comportement ne serait plus sanctionné par la loi pénale, cela n'aurait pas de conséquence sur la compétence des communes d'interdire ce comportement s'il représente un trouble à l'ordre public au niveau communal.

5 LA CONFORMITÉ DU RÈGLEMENT COMMUNAL À LA CONSTITUTION

- Il est en premier lieu essentiel de rappeler que c'est au juge¹²⁷ qu'il revient d'apprécier la conformité d'un règlement ou des dispositions d'un règlement à la Constitution, que ce soit le juge administratif saisi d'un recours en annulation, ou le juge judiciaire qui statuerait par la voie de l'exception d'illégalité.
 - La mission de la Cellule scientifique n'est en aucun cas de se substituer à cette appréciation, ceci d'autant plus que **les justifications concrètes** à la base de l'interdiction sont essentielles dans l'appréciation de la proportionnalité de la mesure au regard du but poursuivi.
 - La note vise à apporter un éclairage critique scientifique sur le droit en vigueur.
-
- Le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, en interdisant la mendicité, **vient restreindre l'exercice de certaines libertés publiques consacrées par la Constitution**.
 - Cette interdiction limite la liberté individuelle des mendiants (article 17), en restreignant leur liberté d'aller et de venir. L'interdiction limite également le droit au respect de la vie privée des mendiants (article 20), en restreignant leurs possibilités de demander la charité publique pour les aider à subvenir à leurs besoins.
 - L'interdiction pourrait éventuellement être vue comme une limitation de leur liberté d'expression (article 23), mais aussi du principe d'égalité (article 15).
 - La récente réforme de la Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, a introduit à **l'article 37** une « clause transversale », encadrant toute limitation des libertés publiques :
 - « Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. »
 - L'article 37 de la Constitution introduit deux séries d'exigences.
 - **Il exige, en premier lieu, que toute limitation de l'exercice des libertés publiques soit prévue par la loi.** Il s'agit de matières dites « réservées à la loi », qui réclament l'intervention du législateur. Cette exigence issue de l'article 37 doit être lue en combinaison avec le nouvel article 124, alinéa 2, de la Constitution, relatif aux règlements communaux.
 - Le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution autorise les communes à exercer leur pouvoir réglementaire dans des matières réservées à la loi, à la condition que cette intervention résulte d'une **disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.**

¹²⁷ Sinon au ministre de l'Intérieur, chargé d'approuver les règlements généraux de police en vertu de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988 telle que modifiée.

- **Une telle disposition légale particulière ne semble pas exister en matière de police administrative générale**, à tout le moins concernant l'interdiction de la mendicité, de sorte que l'on peut s'interroger sur la compétence des communes pour interdire la mendicité eu égard à ces nouvelles dispositions constitutionnelles.
- Néanmoins, aucune réponse claire n'émerge quant aux conséquences de ces nouvelles exigences constitutionnelles sur l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.
- **L'article 37 exige, en second lieu, que toute limitation aux libertés publiques soit nécessaire et proportionnée au regard du but poursuivi.**
- **La condition de nécessité impose que l'interdiction de la mendicité soit strictement nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public, apprécié au regard des circonstances locales.**
- **Concernant la mendicité aggravée**, dans la mesure où la loi pénale punit déjà d'une peine d'emprisonnement ces formes de mendicité sur l'ensemble du territoire national, **il n'y a aucune nécessité pour le règlement communal de sanctionner ce comportement**, qui plus est en l'assortissant d'une peine différente.
- **Concernant la mendicité simple**, si l'interdiction communale pourrait éventuellement être nécessaire pour prévenir des troubles occasionnés localement par ce comportement, il est douteux qu'elle soit nécessaire à la lutte contre la traite des êtres humains.
- **La condition de proportionnalité impose d'apprécier si l'importance des atteintes portées aux mendiants dans l'exercice de leurs libertés est proportionnée par rapport à la gravité du trouble à l'ordre public généré par ce comportement.**
- Bien que l'interdiction communale ne soit pas générale et absolue, elle limite grandement les mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins.
- **L'intensité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans ces rues et pendant ces horaires sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge.**
- Enfin, eu égard à la nature pénale de la sanction encourue en cas de violation de cette interdiction, une analyse plus spécifique du **principe de légalité pénale consacré à l'article 19 de la Constitution a été réalisée.**
- Ce principe signifie que toute infraction pénale doit être prévue, tant ses éléments constitutifs que sa sanction, dans la loi. Le principe exige également que la loi pénale soit claire, prévisible et accessible, pour protéger les individus contre l'arbitraire des autorités publiques.
- L'interdiction de la mendicité aggravée au niveau communal vient punir d'une amende des comportements qui sont déjà punis de peines d'emprisonnement dans le Code pénal. Ce cumul d'incrimination nuit à la clarté de la loi pénale, en particulier parce qu'un même comportement est puni de deux peines différentes.
- Les dispositions en matière de police administrative ne semblent pas non plus assez précises pour que la mendicité puisse être érigée en infraction pénale par les communes.
- **Au vu de l'ensemble de ces considérations, les dispositions du règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdisant la mendicité ne semblent pas se conformer à la Constitution.**

5.1 LES INCERTITUDES QUANT À LA COMPÉTENCE DES COMMUNES POUR LIMITER LES LIBERTÉS PUBLIQUES

En matière de police administrative générale, les compétences des communes dans la limitation des libertés publiques reposent sur des dispositions très anciennes, issues de la période révolutionnaire française.

Elles sont toujours d'application, mais leur formulation et leur portée s'accommodent mal des révisions de la Constitution, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

En effet, depuis la révision de la Constitution, non seulement toutes les libertés publiques sont désormais des matières dont la restriction est réservée au législateur, mais aussi l'intervention des communes dans ces matières réservées à la loi est devenue plus exigeante. Les conséquences sur le règlement général de police de la Ville de Luxembourg sont cependant incertaines.

En droit constitutionnel luxembourgeois, la **notion de « loi » doit être appréciée dans son acception formelle**, c'est-à-dire en référence non pas à son contenu mais aux « organes qui concourent à sa confection et par les procédures qui sont imposées à cette fins »¹²⁸. **La loi peut ainsi être définie comme « l'acte voté par la Chambre des députés et promulgué par le Grand-Duc »**¹²⁹.

5.1.1 L'intervention du pouvoir réglementaire communal dans les matières réservées à la loi

a. Les matières réservées à la loi

« Historiquement, il existe un lien fort entre les droits fondamentaux et la compétence législative [...], justifiée par la nécessité de permettre aux représentants de contrôler les actes portant atteinte aux droits de l'individu »¹³⁰. Cette compétence irréductible du législateur est consacrée par la Constitution.

Marc Besch énonce ainsi que certaines matières, en ce qu'elles sont « particulièrement sensibles pour les libertés fondamentales des individus ou importantes pour le fonctionnement de l'État [...] réclament l'intervention de la Chambre des députés, représentative de la volonté populaire, et une discussion publique permettant le contrôle du corps électoral »¹³¹. **Ces matières sont dites réservées à la loi par la Constitution**¹³².

Avant la réforme de la Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, de nombreuses matières étaient déjà réservées à la loi comme les restrictions à la protection de la vie privée (ancien article 11, (3)), la détermination des incriminations pénales (anciens articles 12 et 14), ou encore la détermination de l'organisation

¹²⁸ M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 24.

¹²⁹ *Ibid.*, p. 30. Plus simplement, la loi est « la norme qui est créée par l'organe législatif », A. LOESCH, « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 46. La doctrine parle parfois de « loi au sens technique, c'est-à-dire l'acte émanant du législateur national », D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1454.

¹³⁰ L. FAVOREU, A. DUFFY-MEUNIER et als., *Droit des libertés fondamentales*, 8^{ème} éd., Dalloz, 2021, p. 85.

¹³¹ M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 33.

¹³² Parfois également désignées comme matières rigides, v. A. LOESCH, « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 65 ; A. STEICHEN, « Le domaine de la loi et du règlement », in *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg, 1997-2009*, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 39.

et des attributions des organes communaux (ancien article 107, (5)).

La liste de ces matières a augmenté du fait de l'introduction de l'article 37 de la Constitution qui implique que toute limitation à l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi.

b. L'intervention du pouvoir réglementaire dans les matières réservées

Le législateur ne saurait abandonner ces matières au pouvoir réglementaire sans violer la Constitution. Cependant, il n'est pas nécessaire que la loi réglemente tout dans le moindre détail pour satisfaire à une réserve constitutionnelle¹³³. Cette clé de répartition générale a été énoncée par la Cour constitutionnelle dans un arrêt du 21 novembre 2003¹³⁴ :

« Le système des réserves de la loi énoncé par la Constitution empêche le pouvoir législatif de se dessaisir outre mesure de ses pouvoirs par la voie de l'habilitation ; (que) ce pouvoir peut donc seul disposer valablement des matières érigées en réserve ; (qu')est toutefois satisfait à la réserve constitutionnelle si la loi se borne à tracer les grands principes : elle ne met par conséquent pas obstacle aux habilitations plus spécifiques ».

La Constitution prévoit explicitement la possibilité d'habilitation législative à l'égard du Grand-Duc : dans les matières réservées à la loi, il est exigé « une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises »¹³⁵.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle¹³⁶, « la fixation des objectifs des mesures d'exécution **doit être clairement énoncée**, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises ». Elle ajoute que **l'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif « doivent, en tout état de cause, être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi »**.

Ces précisions sont très **importantes dans la mesure où le pouvoir réglementaire des communes est désormais soumis aux exactes mêmes exigences**.

c. L'intervention des communes dans les matières réservées à la loi

Les communes ont, aux termes de la Constitution¹³⁷, un pouvoir réglementaire. Les règlements communaux peuvent ainsi réglementer l'exercice de libertés constitutionnelles dans leur domaine de compétence, comme c'est le cas lorsque la commune exerce ses compétences de police administrative¹³⁸.

Néanmoins, les communes ne peuvent réglementer l'exercice des libertés que sur les points que le législateur leur a attribués¹³⁹. Plus précisément, en matière de police administrative générale, les communes peuvent exercer leur compétence réglementaire dans le cadre délimité par 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

¹³³ M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 35.

¹³⁴ Cour constitutionnelle, 21 novembre 2003, [arrêt n° 18/03](#), Mémorial A n° 174, p. 3384.

¹³⁵ Ancien article 32, § 3 de la Constitution, nouvel article 45, § 2 de la Constitution.

¹³⁶ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, [arrêt n° 166](#), Mémorial A, n° 440 du 10 juin 2021.

¹³⁷ Ancien article 107 de la Constitution, nouveaux articles 121 et suivants de la Constitution.

¹³⁸ M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, pp. 77 et s., cf partie 4 *supra*.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 78.

abordés précédemment, à savoir « tant que la propreté, la salubrité, la sûreté et la tranquillité des habitants y sont intéressées »¹⁴⁰.

Le nouvel article 124 de la Constitution exige désormais que « [d]ans 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 soumises ».

Cette exigence est donc requise pour la limitation des libertés publiques, en matière de police administrative.

À la lueur de la jurisprudence constitutionnelle, cette disposition légale particulière doit prévoir **clairement** les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises.

Par ailleurs, l'orientation et l'encadrement du pouvoir communal doivent, en tout état de cause, **être consistants, précis et lisibles**, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi.

Une circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur¹⁴¹, identifiant une source de difficulté, soulignait que certaines lois présenteraient la précision exigée pour que les communes puissent continuer à adopter des réglementations nouvelles.

Néanmoins, aucune des bases légales énumérées par la circulaire ne constituent le fondement de l'interdiction de la mendicité.

L'interdiction de la mendicité par la Ville de Luxembourg repose sur l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités¹⁴² et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire¹⁴³.

Ce cadre législatif « ancestral » semble difficilement satisfaisant aux exigences de l'article 124 de la Constitution, à tout le moins pour permettre aux communes d'interdire la mendicité en tant que telle.

Les dispositions du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, confiant à la commune par exemple le « soin de réprimer et punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutements dans les rues » ou encore « le

¹⁴⁰ Conseil d'État (comité du contentieux), 14 mars 1928, *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 11, p. 481.

¹⁴¹ Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, [n° 2023-058](#), 28 avril 2023.

¹⁴² Cet article est rédigé comme suit : « Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont: (...) De faire jouir les Habitans des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Edifices publics ».

¹⁴³ Cet article est rédigé comme suit : « LES objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux sont: 1°. Tout ce qui intéresse la sûreté & la commodité du passage dans les rues, quais, places & voies publiques; ce qui comprend le nettoyement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtimens menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtimens qui puisse nuire par sa chute, & celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passans, ou causer des exhalaisons nuisibles; 2°. Le soin de réprimer & punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes & disputes accompagnées d'ameutemens dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits & attroupeemens nocturnes qui troublent le repos des citoyens; 3°. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances & cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises & autres lieux publics; 4°. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à l'aune ou à la mesure, & sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; 5°. Le soin de prévenir par les précautions convenables, & celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidens & fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département & de district; 6°. Le soin d'obvier ou de remédier aux évènements fâcheux qui pourroient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, & par la divagation des animaux malfaisans ou féroces. »

soin d'obvier ou de remédier aux évènements fâcheux qui pourraient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté », sont très larges et imprécises, laissant une grande liberté aux communes dans le choix des mesures liberticides à mettre en œuvre dans ces domaines. Nous notons, en outre, que la mendicité n'est aucunement visée dans ces textes, y compris dans les dispositions relatives à la sécurité publique et la salubrité publique, pourtant invoqués comme fondement à l'interdiction de la mendicité par la Ville de Luxembourg.

Les faiblesses du dispositif législatif actuel ont d'ailleurs conduit le ministère de l'Intérieur à déposer un projet de loi en vue de modifier la loi communale¹⁴⁴.

À l'occasion des travaux parlementaires, le Conseil d'État avait affirmé que les notions de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques étaient trop vagues pour déclencher la prise de mesures restreignant les libertés publiques¹⁴⁵.

5.1.2 Les conséquences de la modification de la Constitution sur le règlement communal

Les faiblesses du cadre législatif actuel relatif à l'encadrement des compétences des communes conduisent à s'interroger sur la constitutionnalité des règlements communaux, ou des

modifications des règlements communaux, adoptés avant et après l'entrée en vigueur de la Constitution révisée.

Cette question se pose d'autant plus que les quatre lois de révision de la Constitution disposent toutes qu'« [à] compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, toutes les dispositions légales ou réglementaires contraires à la Constitution ne sont plus applicables »¹⁴⁶. Il est donc légitime de s'interroger sur les effets de l'adoption de ces nouvelles exigences à l'égard des règlements communaux.

Patrick Kinsch s'est déjà penché sur cette question¹⁴⁷, dans la lignée d'une circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur¹⁴⁸.

Selon ces deux approches :

- Concernant les règlements communaux qui ont valablement été adoptés avant ou après la révision constitutionnelle, dans une matière qui était déjà réservée à la loi, en application d'une loi qui fixait déjà clairement les objectifs des mesures d'exécution, la révision de la Constitution ne devrait pas avoir d'incidence ;
- Concernant les règlements qui auraient été adoptés **avant la révision constitutionnelle**, dans une matière qui est désormais réservée à la loi et qui ne l'était pas avant, le règlement

¹⁴⁴ Projet de loi portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, déposé le 19 avril 2022, document parlementaire n° 7993. Plus précisément, dans l'exposé des motifs : « Toutefois, afin de pouvoir s'inscrire dans le cadre du futur article 106 de la Constitution, la loi doit aussi déterminer les conditions auxquelles doivent obéir les mesures réglementaires communales dans les matières réservées à la loi afin que le conseil communal dispose du fondement légal nécessaire lui permettant d'adopter des règlements dans ces matières. **Cet élément fait défaut dans la législation actuelle, auquel le présent projet entend remédier** ». Nous soulignons.

¹⁴⁵ Document parlementaire n° 7993/2, Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2022, p. 4.

¹⁴⁶ Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre VI. de la Constitution (article 4), Mémorial A n° 26 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision des Chapitres Ier, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI et XII de la Constitution (article 18), Mémorial n° 27 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre II de la Constitution (article 2), Mémorial n° 28 du 18 janvier 2023 ; Loi du 17 janvier 2023 portant révision des chapitres IV et Vbis de la Constitution (article 3, Mémorial n° 29 du 18 janvier 2023.

¹⁴⁷ P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 77. L'auteur mentionne également la doctrine française sur cette question, abordant notamment la question des actes pris sur le fondement d'habilitations législatives qui seraient contraires à la Constitution nouvelle adoptée en 1958, pour appuyer son raisonnement. V. en particulier S. Ferrari, « De l'art du trompe-l'oeil : l'abrogation implicite de la loi par la Constitution au service d'un *continuum* constitutionnel », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 83, 2010, spéc. pp. 508 et 509.

¹⁴⁸ Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, n° 2023-058, 28 avril 2023.

valablement pris devrait survivre¹⁴⁹, du moment que par son contenu il n'est pas contraire à la Constitution. Il en serait de même, selon notre compréhension, pour les règlements valablement adoptés avant la révision constitutionnelle dans une matière qui était déjà réservée à la loi, mais en vertu d'une loi d'habilitation qui ne présentait pas la précision exigée par l'article 124 de la Constitution.

- Concernant les règlements ou les dispositions de règlements communaux qui auraient été adoptés **après la révision constitutionnelle**, dans une matière réservée à la loi, mais **sans loi d'habilitation prévoyant clairement les objectifs des mesures d'exécution et les conditions auxquelles elles sont soumises**, ceux-ci seraient contraires à l'article 124 de la Constitution.

L'auteur souligne néanmoins que la jurisprudence administrative et la jurisprudence constitutionnelle luxembourgeoises sont incertaines sur cette question¹⁵⁰, **de sorte que nous devons prendre sa proposition avec prudence.**

En effet, dans un arrêt du 5 juillet 2019¹⁵¹, la Cour constitutionnelle a examiné la conformité de la loi du 29 avril 1983 et plus particulièrement de l'habilitation législative qu'elle édictait, à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution (nouvel article 45, paragraphe 2), **tel qu'il était en vigueur au jour de son examen¹⁵²**. Il en fut de même dans un arrêt du 4 juin 2021, concernant

la non-conformité d'une loi du 26 mars 1992 à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution¹⁵³. Dans un arrêt plus récent du 3 mars 2023¹⁵⁴, la Cour constitutionnelle a déclaré l'habilitation législative édictée par l'article 20 de la loi du 23 juillet 1952 non conforme à l'article 32, paragraphe 3 de la Constitution, **dans sa version en vigueur au jour de son examen.**

Ainsi, à tout le moins dans sa jurisprudence récente, **la Cour constitutionnelle semble examiner la constitutionnalité des habilitations législatives au regard des dispositions en vigueur au jour de son examen et non pas celles en vigueur au jour où la loi sous examen a été adoptée.** Une autre approche serait, du reste, bien délicate à mettre en œuvre en ce qui concerne les décrets datant de la période révolutionnaire française.

Par ailleurs, se pose la question du jour de l'adoption des modifications du règlement communal : est-ce le jour des délibérations du conseil communal (le 27 mars 2023), le jour de l'approbation par le ministre de l'Intérieur intervenu postérieurement à une première décision de refus (11 décembre 2023), de la publication du règlement ou de son entrée en vigueur ?

La circulaire du 28 avril 2023 du ministère de l'Intérieur énonce qu'un règlement communal doit être **adopté et légalement publié avant le**

¹⁴⁹ P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 81.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 79.

¹⁵¹ Cour constitutionnelle, 5 juillet 2019, [arrêt n° 148](#), Mémorial A, n° 491, du 12 juillet 2019.

¹⁵² Les exigences constitutionnelles relatives à l'intervention du Grand-Duc dans une matière réservée à la loi, à savoir l'existence « d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises », avaient été précisées dans la Constitution postérieurement à la loi du 29 avril 1983 sous examen. Cela n'a pas empêché la Cour constitutionnelle d'examiner si ladite loi se conformait à l'article 32, paragraphe 3 dans sa teneur actuelle, la Cour constitutionnelle a constaté que la loi ne donnait aucune indication quant aux mesures d'exécution, pour la déclarer inconstitutionnelle. Le tribunal administratif, constatant que le règlement grand-ducal du Règlement grand-ducal du 17 juin 1993 pris sur la base de cette habilitation législative qui ne se conformait pas à la Constitution, a annulé la décision ministérielle fondée sur ce règlement illégal.

¹⁵³ Cour constitutionnelle, 4 juin 2021, [arrêt n° 166](#), Mémorial A, n° 440 du 10 juin 2021.

¹⁵⁴ Cour constitutionnelle, 3 mars 2023, [arrêt n° 177](#), Mémorial A n° 127 du 10 mars 2023.

1^{er} juillet 2023 pour continuer à s'appliquer¹⁵⁵, invitant les communes à transmettre toute modification pour approbation et publication avant le 30 juin 2023. Néanmoins, nous notons que la doctrine précise que la date à prendre en considération est celle de l'adoption et non de la publication, sans précision toutefois quant aux règlements qui nécessitent approbation de l'autorité de tutelle¹⁵⁶.

Au vu de la complexité de la question et des incertitudes soulignées, nous **envisagerons trois hypothèses** concernant les dispositions du règlement général de police relatives à la mendicité.

1. Si l'on considère que ces modifications ont été adoptées avant l'entrée en vigueur de la Constitution révisée et que l'on apprécie la compétence de la commune au regard du droit en vigueur le 27 mars 2023, **le règlement pourrait survivre si son contenu n'est pas contraire à la Constitution telle que révisée.**

Cela supposerait néanmoins que la commune avait bien compétence, sous l'empire de la Constitution applicable avant le 1^{er} juillet 2023, pour interdire la mendicité.

Or, cette compétence n'est pas évidente. Comme nous l'avons soulevé, la mendicité aggravée est déjà interdite par la loi pénale, de

sorte qu'il serait délicat de soutenir que le législateur aurait à la fois règlementé ce comportement et délégué au pouvoir réglementaire le soin de le faire, qui plus est en l'assortissant d'une sanction différente.

2. Si l'on considère que ces modifications **ont été adoptées après l'entrée en vigueur de la Constitution révisée**, par la décision d'approbation du ministre de l'Intérieur intervenue le 11 décembre 2023 ou la publication du règlement communal postérieure, **le règlement ne se conforme vraisemblablement pas aux exigences de l'article 124 de la Constitution.**

3. Si l'on considère que la question de la compétence de la commune pour intervenir dans un domaine réservé à la loi **doit être appréciée à la lumière des dispositions actuellement en vigueur**, indépendamment de la date d'adoption des modifications, dans la lignée de la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle, **le règlement ne se conforme vraisemblablement pas aux exigences de l'article 124 de la Constitution.**

Comme nous l'avons mentionné, une telle appréciation incombe au juge compétent.

¹⁵⁵ Plus précisément, « Il y a lieu de distinguer entre les règlements adoptés et publiés sous le régime de la Constitution en vigueur jusqu'au 30 juin 2023 et les règlements qui seront adoptés et publiés sous le régime de la nouvelle Constitution, donc à partir du 1^{er} juillet 2023 » : « les règlements communaux légalement publiés jusqu'au 30 juin 2023 continuent de s'appliquer sur le territoire de la commune concernée », Circulaire aux administrations communales du ministère de l'intérieur, [n° 2023-058](#), 28 avril 2023. Il semble que cette position soit toujours celle du ministère de l'Intérieur actuellement, au vu de la [Réponse du 12 janvier 2024](#) de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures, Léon Gloden, à la question parlementaire n°102 de l'honorable député Meris Sehovic au sujet de l'approbation ministérielle de l'interdiction de la mendicité par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

¹⁵⁶ P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 79, nbp. 15.

En conclusion, il est très délicat de dégager une réponse claire quant aux conséquences de l'introduction de l'article 124, alinéa 2 de la Constitution sur le règlement général de police de la Ville de Luxembourg.

La récente révision de la Constitution, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023, a en effet introduit des exigences nouvelles pour que les communes puissent intervenir dans un domaine réservé à la loi, en l'occurrence dans la limitation de l'exercice des libertés publiques. L'article 124, alinéa 2 de la Constitution exige expressément une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Cette disposition légale particulière fait vraisemblablement défaut actuellement, à tout le moins au regard de l'interdiction de la mendicité.

La question est celle de savoir si cette lacune a pour conséquence de rendre certaines dispositions du règlement général de police inapplicables, sinon contraires à la Constitution.

En effet, les lois de révision de la Constitution ont toutes précisé qu'à partir de leur entrée en vigueur, « toutes les dispositions légales ou réglementaires, contraires à la Constitution ne sont plus applicables ».

La doctrine a donné une position plus nuancée sur la survie des règlements communaux.

La Cour constitutionnelle, dans sa jurisprudence récente, s'autorise à censurer des habilitations législatives anciennes qui ne seraient pas conformes aux dispositions constitutionnelles actuellement en vigueur. Elle ne s'est néanmoins encore jamais prononcée sur la constitutionnalité des dispositions « ancestrales » fondant la compétence des communes en matière de police administrative générale.

La complexité de cette question est accentuée par le fait que l'approbation par le ministre de tutelle et la publication consécutive sont intervenues **après l'entrée en vigueur de la Constitution telle que révisée**, alors que les modifications relatives à l'interdiction de la mendicité ont été adoptées par le conseil communal avant l'entrée en vigueur des révisions constitutionnelles.

Au vu de ces incertitudes, la Cellule scientifique ne peut apporter de réponse claire quant à la compétence qu'avait la Ville de Luxembourg pour interdire la mendicité au regard des nouvelles exigences de l'article 124 de la Constitution. Il revient au juge de clarifier les questions soulevées.

En revanche, comme nous allons l'aborder dans la partie suivante, ces incertitudes ne concernent que la compétence de la commune pour intervenir dans un domaine réservé à la loi. En ce qui concerne le contenu du règlement communal, à savoir la limitation de l'exercice des libertés publiques imposée aux mendiants, il est certain qu'il doit respecter la Constitution en vigueur.

5.2 LA NÉCESSITÉ ET LA PROPORTIONNALITÉ DE LA LIMITATION DES LIBERTÉS PUBLIQUES

Si la question de la portée de la révision constitutionnelle sur les compétences des communes dans les limitations des libertés publiques reçoit une réponse incertaine, **« en ce qui concerne le fond, il n’y a pas de discussion : si des règlements anciens sont incompatibles avec des droits et libertés que la Constitution garantit nouvellement, ils sont “contraires” à la Constitution et deviennent dès lors inapplicables »**¹⁵⁷.

Cela vaut, *a fortiori*, lorsque les libertés en question étaient déjà protégées par la Constitution.

L'article 37 de la Constitution prévoit que, dans le respect du principe de proportionnalité, les limitations à l'exercice des libertés publiques ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui. Par ailleurs, l'essence de la liberté doit être préservée.

Cette exigence de nécessité, de proportionnalité, et plus largement d'équilibre dans la limitation des libertés publiques n'est pas nouvelle¹⁵⁸.

La Cour constitutionnelle avait déjà recours au principe de proportionnalité pour contrôler les restrictions apportées aux droits et libertés garantis par la Constitution, allant jusqu'à le consacrer en principe à valeur constitutionnelle¹⁵⁹.

Dans cette lignée, la limitation des libertés publiques par les communes dans l'exercice de leurs pouvoirs de police administrative était déjà soumise à un tel contrôle.

Nous examinerons ces points tout en précisant que l'examen de proportionnalité est un examen d'espèce, sur base des preuves concrètement présentées pour justifier la mesure.

Cela n'empêchera pas de souligner des doutes sérieux quant à la nécessité d'interdire certaines formes de mendicité, déjà interdites par la loi pénale.

5.2.1 Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité

a. Le maintien de l'ordre public au niveau communal

L'article 37 de la Constitution exige que les limitations répondent à **des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui**.

L'objectif d'intérêt général ou de protection des droits et libertés d'autrui doit être apprécié eu égard aux pouvoirs de police administrative générale de la commune, **dont le seul but est le maintien de l'ordre public au niveau communal**, à savoir la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques¹⁶⁰.

La doctrine belge souligne que « la police administrative ne peut justifier une action portant

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 79. Nous soulignons.

¹⁵⁸ Elle est déjà consacrée au niveau supranational, par la Convention européenne des droits de l'homme ou la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ce qui impose au juge d'en faire l'examen lorsqu'il apprécie la conventionnalité d'un règlement.

¹⁵⁹ M. THEWES, « Le Conseil d'État luxembourgeois et le principe de proportionnalité », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 15, 2023, p. 138.

¹⁶⁰ M.- A. FLAMME, *Droit administratif, Tome premier*, Bruylant, 1989, p. 209.

son nom qu'en réponse à un impératif de maintien de l'ordre »¹⁶¹.

En France, la jurisprudence a déjà admis que la pratique de la mendicité était susceptible de générer des risques d'atteinte à l'ordre public¹⁶².

b. Le but poursuivi par l'interdiction de la mendicité

Selon le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, toute forme de mendicité autre que la mendicité organisée ou en bande est réglementée « dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique » (article 42), sans plus de précisions.

Les délibérations du conseil communal¹⁶³ sont plus instructives quant au but poursuivi par cette interdiction. Il ressort en effet des discussions que :

- L'interdiction de la mendicité simple vise à favoriser la poursuite de la « mendicité organisée, sachant que ces personnes sont elles-mêmes victimes d'une bande criminelle. Ces bandes ont une approche très persuasive et parfois agressive » et les mendiants « vivent dans une situation de dépendance envers des trafiquants d'êtres humains » (p. 108). Pour citer les délibérations, « ce n'est pas la personne qui mendie qui est visée par le nouvel article, mais la manière dont les bandes organisées agissent » (p. 112). Nous comprenons en réalité qu'il est question de lutter contre la traite des êtres humains en vue de l'exploitation de la mendicité d'autrui, sinon la mendicité forcée.
- L'interdiction répond à des réclamations des habitants qui disent ne plus se sentir « en sécurité parce qu'ils sont souvent harcelés verbalement dans la rue, jusqu'à avoir le sentiment d'être en quelque sorte persécutés. Le collège échevinal s'est fixé pour objectif de

ne plus accepter cela. L'initiative par le collège échevinal vise exclusivement la mendicité agressive et organisée » (p. 109) ; il est ajouté que des habitants, des travailleurs et des touristes ont affirmé avoir été agressés verbalement par des mendiants (p. 120).

- La « mendicité organisée rend la cohabitation difficile, génère des problèmes de sécurité, d'hygiène et de propreté, raison pour laquelle la mendicité ne peut plus être tolérée en l'état et surtout parce que l'acte est détourné par des bandes qui en font un modèle commercial » (p. 120).

Les débats, plus que les dispositions du règlement général de police, dessinent l'objectif poursuivi par la commune lorsqu'elle a interdit la mendicité.

Une première difficulté au regard d'un des buts poursuivis par l'interdiction, à savoir lutter contre l'exploitation organisée de la mendicité d'autrui, peut être soulignée. Au-delà du fait qu'une telle cause ne semble pas rentrer dans les compétences de la commune, limitées en principe au maintien de l'ordre public communal (la salubrité, la sûreté et la tranquillité publiques), viser les victimes de la traite pour mieux lutter contre la traite semble contraire à l'article 71-2 du Code pénal, qui énonce que « n'est pas pénalement responsable la victime des infractions définies aux articles¹⁶⁴ 382-1 et 382-2 qui prend part dans des activités illicites lorsqu'elle y est contrainte ». Ce point sera plus discuté *infra* dans la partie 5.2.3, c.

5.2.2 L'interdiction de la mendicité limite l'exercice des libertés publiques

En interdisant la mendicité, le règlement général de police vient limiter l'exercice de certaines libertés publiques des mendiants.

¹⁶¹ A. VASSART, *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1^{ère} éd. Larcier, 2021, p. 18. Aussi Conseil d'État belge, 8 octobre 1997, [arrêt n° 68.735](#).

¹⁶² R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9^{ème} éd. Dalloz, 2012, p. 238, citant un arrêt de la Cour administrative d'appel de Douais.

¹⁶³ Compte rendu analytique des séances du conseil communal, [N° 2/2023](#), Séance du 27 mars 2023, pp. 108 et s.

¹⁶⁴ Ces articles visent la traite des êtres humains.

a. Droit à la liberté individuelle

L'interdiction de la mendicité vient tout d'abord limiter la liberté individuelle des mendiants, consacrée à l'article 17 de la Constitution.

La liberté individuelle est la liberté physique des personnes¹⁶⁵, qui est « sans doute la liberté fondamentale par excellence »¹⁶⁶.

Elle protège les individus non seulement contre toute privation de liberté arbitraire, mais aussi contre toute restriction (par exemple à travers une mesure d'expulsion)¹⁶⁷.

La liberté physique individuelle emporte la **liberté physique d'aller et de venir**, comme l'a récemment affirmé la Cour constitutionnelle¹⁶⁸. La liberté d'aller et de venir « consiste en la possibilité de se déplacer suivant ses désirs »¹⁶⁹.

L'interdiction de la mendicité, limitant la liberté de circulation des mendiants sur le territoire de la commune, est une limitation de l'exercice de la liberté individuelle protégée à l'article 17 de la Constitution.

La doctrine parle également d'un refoulement de l'espace public (de la rue, des parcs)¹⁷⁰.

La liberté d'aller et de venir est aussi protégée par le Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme, consacrant la liberté de circulation sur le territoire d'un État.

b. Droit à la vie privée

Les interdictions de mendier peuvent également être appréhendées comme des ingérences dans

le droit à la vie privée, protégé par l'article 20 de la Constitution¹⁷¹ et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Cette approche résulte de l'arrêt *Lacatus contre Suisse* de la Cour européenne des droits de l'homme¹⁷², qui a reconnu pour la première fois que le droit de mendier était protégé par l'article 8 de la Convention. La Cour rappelle que la « notion de vie privée recouvre également le droit au développement personnel et le droit d'établir et entretenir des rapports avec d'autres êtres humains et le monde extérieur », y compris dans un contexte public (§ 55).

Le droit de mendier relève du droit à la vie privée dans la mesure où « en mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire » (§ 56), « la dignité humaine (étant) sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants » (§ 56).

Plus concrètement, en interdisant la mendicité de manière générale, les autorités suisses ont privé la requérante de la possibilité de prendre contact avec d'autres personnes afin de solliciter leur aide, pour subvenir à ses besoins les plus élémentaires.

¹⁶⁵ [Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux](#), Conseil d'État, 2007, p. 71.

¹⁶⁶ A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 114.

¹⁶⁷ [Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux](#), Conseil d'État, 2007, p. 71.

¹⁶⁸ Cour constitutionnelle, 30 septembre 2022, arrêt n° 170, *Mémorial A* n° 509 du 6 octobre 2022. La Cour examinait en l'espèce les restrictions de circulation liées à la pandémie Covid-19.

¹⁶⁹ R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9^{ème} éd. Dalloz, 2012, p. 231.

¹⁷⁰ S. HENNETTE VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2020, p. 678.

¹⁷¹ « Toute personne a droit au respect de sa vie privée. »

¹⁷² Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

L'interdiction de la mendicité dans certains quartiers de la Ville de Luxembourg peut donc être appréciée comme une restriction de l'exercice du droit à la vie privée des mendiants protégé par l'article 20 de la Constitution.

c. Liberté d'expression

L'interdiction de la mendicité pourrait éventuellement être envisagée comme une restriction de la liberté d'expression des mendiants.

L'article 23 de la Constitution garantit le droit de manifester ses opinions, c'est-à-dire le droit pour chacun de s'exprimer librement en toutes matières et de toutes manières¹⁷³.

Sous cet angle, les mendiants se verraient limités dans leur possibilité d'exprimer leur détresse et de faire appel à la générosité d'autrui : « la mendicité est l'ultime moyen de communiquer son indigence par les mots ou par les gestes »¹⁷⁴.

L'affaire *Lacatus contre Suisse* met en lumière cette approche, sans toutefois prendre position. Néanmoins, l'arrêt indique que la Cour constitutionnelle autrichienne et la Haute cour d'Irlande ont reconnu qu'interdire la mendicité dans un lieu public était une atteinte à la liberté d'expression¹⁷⁵.

d. Principe d'égalité

L'interdiction de la mendicité pourrait éventuellement être envisagée sous l'angle de l'article 15 de la Constitution consacrant le principe d'égalité devant la loi.

Une interdiction de mendier pourrait être appréciée comme une discrimination à l'égard d'une partie de la population qui serait marginalisée¹⁷⁶. C'est d'ailleurs ce qui avait été

soutenu par la requérante dans l'affaire *Lacatus*, en particulier devant les juridictions nationales : elle s'estimait victime de discrimination indirecte, notamment parce qu'elle faisait partie de la communauté Rom.

Le Conseil d'État français a estimé que la seule circonstance qu'une mesure de police d'application générale affectait particulièrement certaines personnes (Roms) ne suffisait pas à conférer un caractère discriminatoire¹⁷⁷. En revanche, le tribunal administratif de Montpellier a annulé un arrêté de Mende interdisant de façon permanente tout rassemblement de sans-abris sur le parvis de la cathédrale. Comme l'interdiction ne touchait que les sans-abris, « le maire de Mende a porté atteinte au principe d'égalité »¹⁷⁸.

Pour résumer, les limitations imposées aux mendiants dans leurs possibilités de solliciter la charité publique constituent des restrictions à l'exercice de leur liberté individuelle (article 17) et de leur droit au respect de la vie privée (article 20).

Elles pourraient éventuellement s'analyser en des restrictions à la liberté d'expression (article 23) ou comme une discrimination à l'égard d'une partie de la population (article 15).

Cette appréciation relève néanmoins de la compétence des juridictions, dans l'interprétation qu'elles donneront de ces libertés publiques.

¹⁷³ Conseil d'État, *Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux*, 2007, p. 112.

¹⁷⁴ Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, opinion concordante de la Juge Keller.

¹⁷⁵ Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, § 27 et § 30.

¹⁷⁶ S. HENNETTE VAUCHEZ et D. ROMAN, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2020, p. 678.

¹⁷⁷ *Ibid.*, p. 679.

¹⁷⁸ J. SAYAH, « Le mendiant : un citoyen exclu », *Droit et Société*, 1998, n° 39, p. 410.

5.2.3 La nécessité et la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité

a. Les critères de nécessité et de proportionnalité

Pour reprendre les termes de Marc Besch, « si les communes ont le droit de réglementer l'exercice de libertés constitutionnelles dans leur domaine de compétence, les règlements communaux doivent cependant **être proportionnés à ce qui est nécessaire pour assurer la sauvegarde de l'ordre public, compte tenu, notamment, des circonstances locales. Ils ne sauraient en aucun cas aboutir à la suppression de ces libertés** »¹⁷⁹.

La nécessité, la proportionnalité et la préservation de l'essence des libertés restreintes conditionnent ainsi la légalité des mesures de police administrative, comme c'est d'ailleurs le cas en France et en Belgique.

— Sur la préservation de l'essence de la liberté

Cette condition est également énoncée dans les mêmes termes dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui a largement inspiré la rédaction de l'article 37 de la Constitution.

Elle interdit toute restriction qui porterait atteinte au contenu essentiel, à la substance d'un droit

fondamental¹⁸⁰, au point de le dénaturer ou de le réduire à un contenu vide ou dérisoire¹⁸¹. La Cour européenne des droits de l'homme offre une protection équivalente par l'examen de la proportionnalité¹⁸².

— Sur la nécessité de la mesure

La mesure restrictive doit être étroitement justifiée par ce qui est strictement nécessaire à la sauvegarde de l'ordre public : elle ne doit pas excéder ce qu'exige le maintien de l'ordre public¹⁸³. Il ne doit pas y avoir d'autres moyens d'assurer l'ordre public¹⁸⁴. Selon la doctrine, cette exigence conduit à présumer illégales les mesures de police trop générales, trop absolues, trop étendues, trop permanentes, en raison de leur caractère excessif¹⁸⁵.

— Sur la proportionnalité de la mesure

L'examen de proportionnalité procède d'une mise en balance des intérêts en jeu : « l'utilisation du principe de proportionnalité requiert [donc] de sélectionner les éléments à comparer, de les soupeser et de vérifier si le poids que l'un doit avoir par rapport à l'autre a bien été respecté »¹⁸⁶.

En matière de police administrative, il faut une « proportion équilibrée entre la gravité de l'atteinte portée au libre exercice d'un droit ou d'une liberté et l'intensité du trouble à l'ordre public que l'Administration est chargée de prévenir ou de faire cesser »¹⁸⁷.

¹⁷⁹ M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 78.

¹⁸⁰ S. VAN DROOGHENBROECK et C. RIZCALLAH « Article 52-1. Limitations aux droits garantis », in F. PICOD, and S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 1121.

¹⁸¹ P. WACHSMANN, « Article 11, Liberté d'expression et d'information », in F. PICOD, and S. VAN DROOGHENBROECK (éd.), *Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne : Commentaire Article Par Article*, Bruylant, 2017, p. 273.

¹⁸² *Ibid.*, p. 274.

¹⁸³ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4^{ème} éd., LexisNexis, 2022, p. 901.

¹⁸⁴ R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9^{ème} éd. Dalloz, 2012, p. 152.

¹⁸⁵ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4^{ème} éd., LexisNexis, 2022, p. 902.

¹⁸⁶ A. KLETHI, « Le principe de proportionnalité à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et des juridictions administratives luxembourgeoises », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n°15, 2023, p. 146.

¹⁸⁷ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4^{ème} éd., LexisNexis, 2022, p. 904. Aussi R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Tome 1, 14^{ème} éd., Montchrétien, 2000, p. 713. Également en Belgique, le juge administratif effectue également un contrôle de proportionnalité de la mesure de police administrative « justifié par la nécessité de préserver les libertés publiques, et l'idée que

Plus concrètement, le contrôle de la proportionnalité implique une appréciation concrète de l'ensemble des éléments supportant l'existence, l'étendue et l'intensité d'un trouble à l'ordre public au niveau communal, par rapport à l'importance et la gravité des limitations apportées aux libertés publiques des personnes visées par les mesures.

b. Quelques exemples d'examen de la nécessité et de la proportionnalité de l'interdiction de la mendicité

— En France

En France, à la suite de la dépenalisation de la mendicité, de nombreuses communes ont adopté des arrêtés anti-mendicité. Dans son contrôle, le juge français examine la réalité de la menace à l'ordre public, qui doit être identifiée et non pas simplement potentielle¹⁸⁸.

Sans prétendre à l'exhaustivité, a pu être jugée comme légale :

- L'interdiction de la mendicité durant la période estivale, du mardi au dimanche, de 9 heures à 20 heures, dans une zone limitée au centre-ville¹⁸⁹.

En revanche, est illégale :

- L'interdiction de comportements comme la station assise ou allongée gênant la circulation des piétons ou le fait de laisser plus de deux chiens stationnés, pour « une

durée de trois mois, sans aucune limitation de plage horaire et tous les jours de la semaine, dans un vaste périmètre géographique correspondant à l'ensemble du centre-ville de la commune »¹⁹⁰ ;

- L'interdiction de la mendicité dans tout le centre de la ville de Pau et les quêtes non autorisées dans tous les lieux publics de la commune sans aucune restriction dans le temps, alors que « que les troubles allégués reliés au comportement de certains sans domicile fixe ne concernaient qu'un nombre limité de voies et places »¹⁹¹

— En Belgique

La Belgique connaît une situation similaire à la France. La mendicité a été supprimée du Code pénal, mais de nombreuses communes ont pris des arrêtés anti-mendicité¹⁹².

Cependant, la jurisprudence administrative relative à ces mesures est très limitée :

- Dans un arrêt du 8 octobre 1997¹⁹³, le Conseil d'État belge a annulé une interdiction de mendicité sur tout le territoire de la ville de Bruxelles. Cet arrêté communal constatait notamment l'augmentation du nombre de mendiants à Bruxelles et le fait que les passants et la clientèle des commerçants étaient parfois accostés de manière agressive, suscitant un sentiment d'insécurité. Cette interdiction a été annulée en raison de son caractère manifestement disproportionné par rapport au trouble constaté, « troubles qui ne procèdent que de

la légalité d'une mesure de police est subordonnée à son adéquation aux faits », A. VAN LANG, G. GONDOUIN, V. INSERGUET-BRISSET, *Dictionnaire de droit administratif*, 8^{ème} éd., Sirey, 2021 p. 414, v° police administrative.

¹⁸⁸ R. LETTERON, *Libertés publiques*, 9^{ème} éd. Dalloz, 2012, p. 238.

¹⁸⁹ Conseil d'État français, 9 juillet 2003, arrêt n° 229618, *AJ Droit administratif*, 2003, p. 2110.

¹⁹⁰ Conseil d'État français, 16 juillet 2021, n° 434254, commenté par C. RISTORI, « Objectif de sauvegarde de l'ordre public, détournement et disproportionnalité : annulation d'un arrêté anti-mendicité », *AJ Collectivités Territoriales*, Dalloz, 2022, p. 50. Cet arrêt est rendu en dépit de l'augmentation de la délinquance et des incivilités dans les centres-villes, invoquée par la ville de Saint-Etienne.

¹⁹¹ Tribunal administratif de Pau, 22 novembre 1995, M. Couveinhes Jacques et Association « Sortir du fond », conclusions de J.-Y. MADEC, « L'illégalité d'une interdiction de la mendicité », *Revue française de droit administratif*, 1996, p. 373.

¹⁹² Plusieurs centaines, selon la doctrine, v. M. COMMÈRE et al., « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains. Etude de la réglementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2023/2, p. 15.

¹⁹³ Conseil d'État belge, 8 octobre 1997, [arrêt n° 68.735](#).

pratiques déterminées et de faits localisés dans l'espace et dans le temps ».

- Dans un arrêt du 6 janvier 2015, le Conseil d'État belge a partiellement suspendu une interdiction de mendicité visant une partie de la commune de Namur et de Jambes, et plus généralement certaines formes de mendicité sur l'ensemble du domaine public, pour une durée de 12 mois. Cette interdiction était motivée notamment par le fait que la mendicité était susceptible de compromettre la commodité de passage, mais aussi de générer un sentiment d'insécurité, particulièrement à l'égard des plus vulnérables.

— *L'arrêt Lacatus contre Suisse de la Cour européenne des droits de l'homme*

L'arrêt *Lacatus contre Suisse* est riche d'enseignements¹⁹⁴ : non seulement il retient que le droit de mendier relève du droit au respect de la vie privée (§ 59), mais également qu'il s'agit d'une façon de surmonter une situation inhumaine (§ 56).

La Cour manifeste également ses doutes sur l'efficacité de la pénalisation des mendiants, victimes, pour lutter contre la traite des êtres humains (§ 112). Elle énonce de plus que « la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'est pas légitime au regard des droits de l'homme » (§ 113).

Cependant, l'apport de l'arrêt au regard du constat d'absence de proportionnalité est à prendre avec prudence.

En effet, l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme est intimement liée aux circonstances factuelles et à la situation concrète de la requérante. Pour conclure à la violation de l'article 8, la Cour souligne que la requérante, punie d'une peine d'emprisonnement de plusieurs jours parce qu'elle était dans l'impossibilité de payer l'amende infligée, était extrêmement vulnérable et n'avait aucun autre moyen de subsistance.

L'ingérence dans le droit au respect de la vie privée n'était, dès lors, pas nécessaire dans une société démocratique.

Sans sous-estimer l'importance et l'utilité de cet arrêt, la conclusion de disproportionnalité ne peut être transposée telle quelle au regard de l'interdiction communale à Luxembourg.

c. La nécessité de l'interdiction de la mendicité dans le règlement communal

Si nous ne pouvons effectuer une appréciation concrète de la nécessité de l'interdiction de la mendicité au regard des motifs de faits ayant justifié la mesure, **certain éléments en droit nous poussent à affirmer que la condition de nécessité fait défaut.**

— *Sur la nécessité de l'interdiction de la mendicité aggravée*

En ce qui concerne la mendicité aggravée, à savoir la mendicité en bande ou organisée (article 41 du règlement), mais aussi, plus généralement, toute forme de mendicité autre que la mendicité simple (article 42 du règlement), **la nécessité de la mesure de police administrative ne se perçoit pas.**

Ce constat ne découle pas des circonstances de fait ayant motivé la mesure mais du droit applicable : la loi pénale punit déjà la mendicité aggravée aux articles 342 et suivants du Code pénal. La mendicité en réunion, avec violence, avec menace, constituent déjà des délits que la loi punit d'une peine d'emprisonnement, qu'ils soient commis à Luxembourg ou ailleurs, avant 7 heures du matin ou après 22 heures. La police judiciaire est compétente pour constater ce comportement infractionnel et enquêter, éventuellement dans le cadre d'une enquête de flagrance. Le ministère public peut poursuivre ces formes de mendicité, ce qui est d'ailleurs le cas au vu de la jurisprudence examinée.

¹⁹⁴ Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

Ainsi, l'intervention du règlement communal pour interdire la mendicité aggravée alors qu'elle est déjà punie par la loi pénale, qui plus est par une sanction plus sévère, n'est pas nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal. Au contraire, cette double incrimination nuit à la clarté de la loi pénale (cf. partie 5.3 *infra*).

Il en irait autrement si le règlement communal venait combler une lacune de la loi pénale ou interdire un comportement qui, sans être une infraction au niveau national, constituerait un trouble à l'ordre public à Luxembourg en raison des circonstances locales.

— Sur la nécessité de l'interdiction de la mendicité simple

En ce qui concerne la mendicité simple, dans la mesure où la loi pénale, telle qu'interprétée par le juge pénal, ne punit plus la mendicité simple, il pourrait être soutenu que l'intervention de règlement communal est nécessaire à la préservation de l'ordre public. Le ministère public, au vu de la jurisprudence constante, ne poursuit plus sur le fondement de l'article 563, 6° du Code pénal.

La mendicité simple ne devrait être interdite au niveau communal que si **ce comportement** représente un trouble ou un risque de trouble à l'ordre public, à savoir la salubrité, la sécurité et la tranquillité publiques, seule justification de l'exercice des pouvoirs de police administrative par la commune. Qui plus est, l'interdiction doit être strictement nécessaire à la poursuite de cet objectif de maintien de l'ordre public au niveau communal.

En premier lieu, la mesure est présentée comme nécessaire sinon indispensable pour lutter contre la traite des êtres humains ou l'organisation de la mendicité forcée.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans l'affaire *Lacatus contre Suisse*, s'est prononcée sur ce point, qui était également soulevé par les autorités suisses pour justifier l'interdiction générale de la mendicité.

La Cour a souligné l'importance de lutter contre la traite des êtres humains et l'obligation d'en protéger les victimes, mais « doute que la pénalisation des victimes de ces réseaux soit une mesure efficace contre ce phénomène »¹⁹⁵.

La Cour souligne d'ailleurs que le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA)¹⁹⁶ a indiqué que la pénalisation des victimes de la traite avait un effet dissuasif sur les victimes, moins disposées à signaler leur cas aux autorités. Le rapport ajoute que « l'incrimination de la mendicité met les victimes de mendicité forcée dans une situation de grande vulnérabilité ». Nous rappelons d'ailleurs que le Code pénal luxembourgeois prévoit que la victime de traite, contrainte de mendier, n'est pas pénalement responsable (article 71-2), mais aussi que la mendicité n'est punissable que lorsqu'elle est réalisée dans l'intérêt personnel du mendiant (cf. partie 2.1.1 *supra*).

Au vu de l'ensemble de ces éléments, il est très délicat de soutenir que pénaliser la mendicité simple au niveau communal serait **nécessaire** pour lutter contre la traite des êtres humains.

En second lieu, la mesure semble répondre à un trouble à l'ordre public au niveau communal, plus particulièrement à la sécurité et la salubrité publiques, qui serait généré par l'activité de mendicité.

En effet, le recours de la commune du 18 août 2023 fait état de plaintes qui étayeraient les atteintes à la tranquillité publique, à la sécurité publique et à l'hygiène publique.

¹⁹⁵ Cour EDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15, § 112.

¹⁹⁶ [Rapport concernant la mise en œuvre de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains par la Suisse](#), 2^{ème} cycle d'évaluation, 9 octobre 2019, p. 55, § 235.

De nombreux extraits sont produits pour dénoncer des comportements subis ou dont les habitants de la ville ont été témoins.

Les troubles dont témoignent les plaintes des habitants pourraient être appréciés par le juge et, éventuellement, justifier la nécessité d'une restriction des libertés des mendiants, sous réserve du respect de la proportionnalité.

Cette appréciation ne relève cependant pas de la mission de la Cellule scientifique mais du juge.

d. La proportionnalité de l'interdiction de la mendicité dans le règlement communal

Sur la proportionnalité de la mesure, nous ne nous intéresserons qu'à la mendicité simple, seule forme de mendicité qui n'est plus, selon la jurisprudence, interdite par la loi pénale.

Tout examen de proportionnalité nécessite un examen concret entre :

- la gravité de l'atteinte portée au libre exercice de leurs libertés par les mendiants et
- l'intensité du trouble à l'ordre public au niveau local que la commune est chargée de prévenir ou de faire cesser.

Les juridictions apprécient les motifs de droit ou de fait qui la justifient et la démonstration de la matérialité d'un désordre à prévenir¹⁹⁷. Les communes doivent prouver que la mendicité

trouble l'ordre public pour que l'interdiction soit légale.

En l'occurrence, l'interdiction de la mendicité simple n'est pas générale et absolue, mais elle limite grandement la possibilité, pour les mendiants, de solliciter la charité publique.

L'interdiction est limitée à certains quartiers de la Ville de Luxembourg¹⁹⁸, de 7 heures du matin à 22 heures le soir. Il reste donc autorisé de mendier dans certaines parties de la ville qui ne sont pas visées par le règlement, sinon partout en ville entre 22 heures du soir et 7 heures du matin.

Cependant, cette interdiction concerne des quartiers qui sont très fréquentés et touristiques : elle vise une grande partie de la ville-haute et les artères principales jusqu'à la gare, à savoir des lieux et rues qui génèrent du passage ; elle concerne tous les jours de la semaine ; elle s'étend sur une plage horaire de 15 heures couvrant toute la journée et une partie de la soirée. Par ailleurs, l'interdiction n'est pas limitée dans le temps, ni liée à une période particulière (comme la saison estivale).

Cette interdiction vise ainsi des « espaces qui donnent aux mendiants l'espoir d'en retirer un certain profit. On voit mal l'intérêt qu'ils auraient à se rendre dans des endroits déserts, puisque la sollicitation de la générosité se fait à l'égard des passants »¹⁹⁹.

Les mendiants sont grandement limités dans les possibilités de solliciter la charité publique pour subvenir à leurs besoins dans la Ville de

¹⁹⁷ B. PLESSIX, *Droit administratif général*, 4^{ème} éd., LexisNexis, 2022, p. 855.

¹⁹⁸ 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 Wiltheim, rue Large, rue du Saint Esprit, Plateau du Saint Esprit, boulevard F.D. Roosevelt.

- 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, Parc Laval, Parc Mansfeld, Parc de Merl, Parc Central, Parc Tony Neuman, Skatepark Dommeldange, Skatepark Gasperich, Skatepark Péitrus.

¹⁹⁹ E. DESCHAMPS, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.

Luxembourg. La doctrine luxembourgeoise estime que cette interdiction élimine tout intérêt à la mendicité à Luxembourg²⁰⁰.

Il en résulte que l'atteinte aux libertés publiques des mendiants est très importante.

L'intensité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans ces rues et pendant ces horaires sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge.

En conclusion, les dispositions relatives à l'interdiction de la mendicité dans le règlement général de police ne semblent pas satisfaire aux exigences de l'article 37 de la Constitution.

La condition de nécessité semble être la plus délicate à remplir.

Au regard de la mendicité aggravée, la principale préoccupation est que l'interdiction des formes aggravées de mendicité sur le territoire de la commune de Luxembourg **n'est pas nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal**. Ces comportements sont en effet déjà punis par les articles 352 et suivants du Code pénal, lorsqu'ils sont commis sur tout le territoire national, indépendamment des circonstances temporelles ou territoriales de leur réalisation. Ces comportements sont passibles de sanctions plus sévères, à savoir l'emprisonnement, font l'objet de poursuites pénales de la part du ministère public et, le cas échéant, de condamnations. Il n'est donc pas nécessaire d'interdire ces mêmes comportements au niveau communal, ceci d'autant plus que cela nuit à la clarté de la loi pénale, comme nous le verrons dans la partie suivante.

Au regard de la mendicité simple, **l'interdiction de ces comportements pourrait éventuellement être nécessaire au maintien de l'ordre public au niveau communal**, dans la mesure où elle serait strictement nécessaire pour remédier aux troubles effectivement occasionnés par l'activité de mendicité. En revanche, **il semble douteux que cette interdiction soit nécessaire à la lutte contre la traite des êtres humains**, en particulier dans la mesure où le Code pénal prévoit expressément que les victimes de l'exploitation ou de l'organisation de la mendicité d'autrui ne sont pas pénalement responsables.

La condition de proportionnalité ne peut être appréciée sans examiner les éléments concrets ayant justifié l'interdiction communale, attestant de la réalité, de l'étendue et de l'intensité de l'atteinte à l'ordre public.

En l'occurrence, l'interdiction de la mendicité simple n'est pas générale et absolue, mais elle limite grandement la possibilité, pour les mendiants, de solliciter la charité publique. La gravité de l'atteinte à l'ordre public générée par l'activité de mendicité dans les rues et pendant les horaires visés sera donc essentielle pour que cette interdiction soit considérée comme proportionnée par le juge.

²⁰⁰ A. STEICHEN, *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024, p. 130.

5.3 LES ATTEINTES AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LA LÉGALITÉ PÉNALE

Parmi les libertés publiques consacrées par la Constitution figure le principe de légalité pénale, signifiant qu'un comportement ne peut être puni qu'en vertu d'une loi. Plus qu'une simple réserve à la loi, ce principe cardinal de la matière répressive emporte des exigences de qualité, de précision, de clarté et d'accessibilité des textes d'incrimination. Or, les infractions de mendicité telles qu'elles résultent des textes en vigueur ne respectent pas ces exigences.

5.3.1 Les incriminations et sanctions doivent être clairement prévues par le législateur

L'article 19 de la Constitution consacre le principe de légalité pénale²⁰¹, ou principe de la légalité des délits et des peines. Nous retrouvons également ce principe à l'article 17, paragraphe 2 de la Constitution²⁰², mais aussi à l'article 2 du Code pénal. Le principe de légalité est également consacré par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme²⁰³.

Bien connu sous sa locution latine *nullum crimen, nulla poena sine lege*²⁰⁴, le principe de légalité est la règle cardinale de la matière

pénale. Il signifie qu'aucun comportement ne saurait être puni sans avoir été incriminé au préalable par la loi²⁰⁵. Au regard de la Constitution, la loi doit être entendue au sens formel du terme, c'est-à-dire un acte émanant du législateur, lequel exprime la volonté générale²⁰⁶.

L'exigence d'une règle préalable est indispensable à la protection de la liberté individuelle : toute personne doit être parfaitement éclairée sur la licéité d'un acte et les conséquences qui en découlent²⁰⁷.

La « loi criminelle ne peut assurer pleinement et véritablement son rôle de protection contre l'arbitraire possible des juges et de l'administration, sa mission pédagogique à l'égard des citoyens soucieux de connaître le champ de liberté qui leur est reconnu, et son devoir de prévention générale et spéciale à l'encontre des délinquants potentiels, **que si elle détermine avec soin les limites du permis et de l'interdit** »²⁰⁸.

Cette exigence de clarté et de précision qu'implique le principe de légalité pénale afin

²⁰¹ Article 19 de la Constitution : « Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi.

Nul ne peut être condamné pour une action ou omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction prévue par la loi.

Nul ne peut être condamné à une peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ». Le principe de légalité figurait déjà dans la Constitution sous l'article 14, duquel la Cour constitutionnelle avait tiré le principe de non-rétroactivité de la loi pénale.

²⁰² Article 17, § 2 de la Constitution : « Nul ne peut être poursuivi, arrêté ou privé de sa liberté que dans les cas prévus et dans la forme déterminée par la loi. »

²⁰³ Article 7, §1 de la Convention EDH « Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. »

²⁰⁴ Pas de crime, pas de peine sans loi

²⁰⁵ F. DEBOVE, F. FALLETTI, E. DUPIC, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 6^{ème} éd., PUF, 2016, pp. 65 et s.

²⁰⁶ [Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux](#), Conseil d'État, 2007, p. 76.

²⁰⁷ M. L. RASSAT, *Droit pénal général*, Ellipses, 2004, p. 98.

²⁰⁸ A. VITU, « Le principe de la légalité criminelle et la nécessité de textes clairs et précis », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, Dalloz, 1991, p. 555. Nous soulignons.

d'exclure tout arbitraire, a été rappelée à de nombreuses reprises par la Cour constitutionnelle : la loi doit prévoir **avec précision et clarté non seulement les éléments constitutifs de l'infraction**²⁰⁹ **mais aussi la sanction encourue**²¹⁰, afin de permettre aux citoyens de mesurer exactement la nature et le type des agissements sanctionnés.

En d'autres termes, le principe constitutionnel de légalité pénale impose au législateur **une obligation de clarté et d'accessibilité de l'incrimination**²¹¹, **ou encore de qualité et de précision de la loi pénale**²¹².

5.3.2 L'absence de clarté de l'interdiction de la mendicité

a. Quant à la mendicité simple

L'article 157 de la loi du 29 août 2008, **tel qu'interprété par la jurisprudence pénale de manière constante depuis 2009**, a abrogé l'infraction de mendicité simple. Il ne devrait donc pas y avoir de contradiction possible avec un règlement communal qui interdirait la mendicité parce qu'elle troublerait l'ordre public, eu égard aux circonstances locales.

Cependant, force est de constater que l'infraction de mendicité simple figure toujours à l'article 563, 6° du Code pénal.

L'exigence de clarté et d'accessibilité de la loi pénale ne semble pas remplie et il conviendrait sans doute que le législateur intervienne.

b. Quant à la mendicité aggravée

L'interdiction de la mendicité aggravée, qui est punie à la fois par les articles 342 et suivants du Code pénal et par les articles 41 et 42 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg, manque de clarté à la fois au regard du comportement incriminé et de la sanction encourue.

— Sur les comportements incriminés

En premier lieu, au regard des comportements visés, des contradictions ressortent de la lecture de ces dispositions.

La mendicité de majeurs accompagnés de mineurs est punie par le règlement général de police d'une amende de 25 à 250 euros, sans considération quant au fait que ces mineurs soient en compagnie de leurs parents. Pourtant, selon l'article 342 du Code pénal, lorsque la mendicité en réunion est réalisée par une famille

²⁰⁹ Cour constitutionnelle, 6 juin 2018, [arrêt n° 00138](#), *Mémorial A*, n° 459 du 8 juin 2018 ; Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, arrêts n° [00134](#) et [00135](#), *Mémorial A*, n° 198 et n° 199 du 20 mars 2018 ; Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, [arrêt n° 41/07](#), *Mémorial A*, n° 1 du 11 janvier 2008.

²¹⁰ La peine doit être suffisamment déterminée, afin de permettre au justiciable de mesurer la nature et la portée des sanctions encourues lorsqu'il commet un fait pénalement répréhensible, y compris les aménagements de peine, v. Cour constitutionnelle, 27 mai 2016, [arrêt n° 122/16](#), *Mémorial A*, n° 97 du 2 juin 2016 ; Cour constitutionnelle, 9 mars 2012, [arrêt n° 71/12](#), *Mémorial A*, n° 54, p. 622 ; Cour constitutionnelle, 22 mars 2002, [arrêt n° 12/02](#), *Mémorial A* n° 40 du 12 avril 2002, p. 672. La Cour constitutionnelle précise que « les sanctions doivent être raisonnablement évaluables quant à leur niveau de sévérité », Cour constitutionnelle, 12 décembre 2014, [arrêt n° 115/14](#), *Mémorial A*, n° 236, p. 4500 (il s'agissait en l'occurrence d'une sanction disciplinaire).

²¹¹ F. KIRMAN, « Le droit pénal et la Constitution », *Journal des tribunaux Luxembourg*, Larcier, 2022, p. 109. Plus spécialement, p. 113 : la jurisprudence de la Cour constitutionnelle « est révélatrice de ce phénomène de constitutionnalisation du droit pénal, les principes découlant ou étant les corollaires du principe de légalité s'analysant non seulement en des garanties pour le justiciable mais également en de véritables obligations s'imposant au législateur lorsque celui-ci intervient en matière pénale, limitant son action ».

²¹² D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1462. La Cour constitutionnelle ménage néanmoins une marge d'indétermination dans la formulation des comportements illicites, v. Cour constitutionnelle, 2 mars 2018, arrêts n° 134 et 135, *Mémorial A*, n° 198 et n° 199 du 20 mars 2018 ; Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, [arrêt n° 41/07](#), *Mémorial A*, n° 1 du 11 janvier 2008.

avec des jeunes enfants, elle n'est pas répréhensible²¹³.

Nous ajoutons qu'il règne une grande confusion autour de la « mendicité organisée », interdite par le règlement communal. Ce comportement sanctionne selon nous la mendicité en réunion, à savoir les mendiants qui agissent ensemble, éventuellement envers les mêmes passants, en collaborant mutuellement, sinon en ayant, d'une manière quelconque, soutenu l'action de l'autre (cf. partie 2.1.1 *supra*). Cependant, l'expression « mendicité organisée » est fréquemment utilisée dans les délibérations du conseil communal pour parler de la traite des êtres humains. Il est ainsi difficile de comprendre ce qui est réellement sanctionné dans le règlement communal au titre de la mendicité organisée. Aucune jurisprudence ne vient d'ailleurs clarifier ce point.

— Sur la sanction encourue

En second lieu, de sérieux doutes émergent quant à la sanction pénale encourue.

La sanction de la mendicité réprimée par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg est, au vœu de l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988, **une peine de police, à savoir une amende de 25 à 250 euros**. Cet article prévoit une exception en cas de loi spéciale, mais il s'avère qu'aucune loi spéciale n'est jamais intervenue en matière de mendicité aggravée²¹⁴.

Or, la mendicité aggravée est également punie **d'une peine délictuelle d'emprisonnement** en application des articles 382 et suivants du Code pénal.

Plus précisément :

- La mendicité organisée ou en bande est sanctionnée d'une amende de 25 à 250 euros par le règlement communal, alors que la mendicité en réunion est sanctionnée d'un emprisonnement de 8 jours à 1 mois selon l'article 342 du Code pénal ;
- La mendicité sous toutes ses formes, y compris donc en feignant des infirmités, travesti, en faisant usage de menaces ou en ayant recours à la violence, est punie, selon le règlement général de police de la Ville de Luxembourg, d'une amende de 25 à 250 euros alors que la loi pénale sanctionne ces exactes mêmes infractions d'une peine correctionnelle privative de liberté.

Notons également que l'article 61 du règlement général de police de la Ville de Luxembourg²¹⁵ n'est pas strictement identique à l'article 29 de la loi communale du 13 décembre 1988²¹⁶. Cette différence crée un doute supplémentaire quant à la sanction qui devrait être applicable.

Par ailleurs, ces imprécisions entraînent des conséquences importantes au niveau procédural. Il en résulte une confusion quant à la juridiction qui serait compétente pour connaître de tels actes : le juge correctionnel serait compétent pour les poursuites du chef de mendicité aggravée telle que visée par le Code pénal, alors que le juge de police serait

²¹³ Il est vrai que l'on pourrait considérer que le règlement communal vient suppléer une situation qui n'est pas prévue par la loi pénale, mais il ressort des discussions relatives à l'adoption de cette interdiction par le conseil communal du 23 novembre 2015 qu'il n'a jamais été question de compléter la loi pénale. Au contraire, un conseiller communal a fait état, lors des discussions, des contradictions avec la loi pénale, sans que cela empêche l'adoption de ces dispositions. Concernant les infractions adoptées en 2023, on comprend une volonté d'incriminer les mêmes comportements que dans le Code pénal dans la mesure où, sur le site de la ville de Luxembourg, les dispositions du Code pénal relatives à la mendicité sont expressément reproduites.

²¹⁴ Sauf à considérer que par maladresse de rédaction, la loi communale renvoie en réalité à une incrimination spéciale de ce comportement dans le Code pénal.

²¹⁵ « Sans préjudice des peines plus fortes prévues par la loi, les infractions aux dispositions du présent règlement sont punies d'une peine de police » (alinéa 1^{er}).

²¹⁶ « Les infractions aux règlements communaux sont punies de peines de police, à moins que d'autres peines ne soient prévues par des lois spéciales » (alinéa 3).

compétent pour connaître des poursuites du chef de mendicité aggravée telle que visée par le règlement général de police de la Ville de Luxembourg. Par ailleurs, la constatation d'un délit entraîne la possibilité d'ouvrir une enquête de flagrance, cadre d'investigation marqué par de larges pouvoirs coercitifs des autorités policières, ce qui n'est pas le cas des contraventions.

De manière générale, les « doublons » d'incrimination dans différents textes sont néfastes en ce qu'ils nuisent à l'accessibilité de la loi pénale et sont susceptibles de générer des incohérences.

La doctrine française a d'ailleurs analysé ce problème de « doubles incriminations »²¹⁷ : les doublons d'incrimination, qu'ils soient volontaires ou non, nuisent à la clarté de la loi pénale et la « seule solution conforme aux principes de la matière pénale qui exige certitude et prévisibilité du droit est celle qui amène à mettre fin au doublon en supprimant l'un des deux textes en cause »²¹⁸.

Cette différence entre les sanctions encourues pour punir un même comportement pourrait également être considérée **comme une atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale**, protégé par l'article 15 de la Constitution.

Ce fut le constat du Conseil constitutionnel français, lorsque des faits, qualifiés de fraude aux prestations sociales par deux textes d'incrimination, faisaient encourir à leur auteur

des peines différentes selon le texte d'incrimination qui était visé. Selon le Conseil constitutionnel, « cette différence de traitement n'est justifiée par aucune différence de situation en rapport direct avec l'objet de la loi ; qu'eu égard à sa nature et à son importance, la différence entre les peines encourues méconnaît le principe d'égalité devant la loi pénale »²¹⁹.

Ce cas de figure s'est déjà présenté devant le juge pénal luxembourgeois. Lorsqu'une même infraction, en l'occurrence en matière de chasse, était sanctionnée à la fois par la loi et par un règlement grand-ducal mais de peines différentes, la Cour d'appel a estimé qu'elle se trouvait dans l'impossibilité de prononcer des sanctions²²⁰. Si la juridiction ne vise pas expressément le principe de légalité, toujours-est-il qu'elle n'a pu condamner la personne poursuivie.

Cette situation d'incertitude quant à la sanction encourue, soit une amende de 25 à 250 euros, soit une peine d'emprisonnement, pour un même comportement de mendicité aggravée nous apparaît contraire au principe de légalité tel que consacré par la Constitution dans la mesure où les citoyens ne peuvent prévoir les exactes conséquences de leurs actes.

Ces difficultés viennent selon nous du fait que le pouvoir réglementaire ne devrait tout simplement pas intervenir pour interdire un comportement qui est déjà puni, dans les mêmes termes, par la loi pénale.

²¹⁷ V. MALABAT, « Le champ inutile du droit pénal : les doubles incriminations », in *Le champ pénal, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Dalloz, 2006, p. 155.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 161. Dans le même sens, sur la critique d'un doublon d'incrimination validé par le Conseil constitutionnel français, v. B. DE LAMY, « Le principe de la légalité criminelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 26, Dossier : La Constitution et le droit pénal, août 2009.

²¹⁹ Conseil constitutionnel, 28 juin 2013, décision n° 2013-328 QPC, *Association Emmaüs Forbach*.

²²⁰ Cour d'appel, 17 décembre 2002, arrêt n° 368/02, in J.-L. PUTZ, *Recueil de jurisprudence pénale 2023 - Tome 1 - Droit pénal*, Larcier, 2023, p. 58 : la loi prévoyait une peine d'emprisonnement et/ou une peine d'amende, tandis que le règlement prévoyait une peine d'amende obligatoire, éventuellement assortie d'un emprisonnement.

5.3.3 La loi n'est pas suffisamment précise pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité

a. L'intervention strictement encadrée du pouvoir réglementaire en matière pénale

Le principe de légalité pénale tel que consacré par la Constitution implique que seule la loi peut incriminer certains comportements et déterminer la sanction applicable.

Selon Marc Besch, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 19 de la Constitution s'oppose « à ce que le législateur habilite le pouvoir réglementaire à fixer les éléments constitutifs d'une infraction. Ainsi un règlement ne peut-il valablement ériger des faits ou des comportements à l'encontre de ses prescriptions en infraction que si la loi sur laquelle il se fonde **contient des ordres ou des interdictions suffisamment clairs pour ce faire** »²²¹.

Dans le même sens, selon le Conseil d'État, « en matière pénale, et au regard de la garantie constitutionnelle de la liberté individuelle, le contrôle de l'existence d'une base légale suffisante des incriminations doit nécessairement être plus strict qu'en d'autres matières réservées »²²².

Ainsi, « un texte qui prévoit simplement que "les infractions aux dispositions de la présente loi" sont punies des peines qu'il fixe ne répond [toutefois] pas aux exigences de la prédite jurisprudence, à moins que tous les articles du

dispositif ne contiennent des faits susceptibles d'être sanctionnés »²²³.

Cette rigueur dans l'appréciation de la compétence d'incrimination du législateur est d'ailleurs renforcée par le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution sur l'exercice du pouvoir réglementaire des communes dans les matières réservées à la loi.

b. L'interdiction communale de la mendicité ne semble pas conforme au principe de légalité pénale

Les incriminations contenues dans le règlement général de police de la Ville de Luxembourg ne seront conformes au principe de légalité pénale que si les lois sur lesquelles elles se fondent contiennent des ordres ou interdictions suffisamment clairs pour incriminer ces comportements.

Il est d'ailleurs frappant de constater la précision avec laquelle les comportements susceptibles de sanction administrative sont prévus par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales²²⁴, dans le strict respect du principe de légalité consacré par l'article 19 de la Constitution.

²²¹ M. BESCH, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019, p. 485 (nous soulignons). Aussi, D. SPIELMANN, « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1458.

²²² [Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux](#), Conseil d'État, 2007, p. 77.

²²³ M. BESCH, *Traité de légistique formelle*, Publication du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 2005, p. 69. Par exemple, le principe de légalité « ne fait pas obstacle à ce qu'en matière disciplinaire les infractions soient définies par référence aux obligations légales et règlements auxquelles est soumise une personne en raison des fonctions qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève » Cour constitutionnelle, 14 décembre 2007, arrêt n° 41/07, Mémorial A, n° 1 du 11 janvier 2008. Aussi, Cour constitutionnelle, 3 décembre 2004, arrêts n° 23/04 et n° 24/04, Mémorial A, n° 201 du 23 décembre 2004, pp. 2960 et s.

²²⁴ Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, à l'élargissement des compétences des agents municipaux, [Mémorial A](#), n° 400 du 28 juillet 2022, plus précisément article 3.

Les lois qui fondent la compétence d'incrimination des communes sont la loi communale du 13 décembre 1988 (qui prévoit précisément une sanction en son article 29), mais aussi les décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire.

Or, ces dispositions « ancestrales » ne semblent pas présenter la précision exigée pour permettre aux communes d'incriminer le comportement de mendicité en tant que tel.

Au vu de la jurisprudence exigeante de la Cour constitutionnelle au regard du principe de légalité pénale²²⁵, **ces dispositions ne semblent pas suffisamment précises** pour que le pouvoir communal puisse interdire le comportement de mendicité, **que ce soit avant ou après la révision de la Constitution.**

Cette question n'a cependant jamais été tranchée par la jurisprudence.

Pour conclure, l'interdiction de la mendicité au niveau communal nous semble **contraire au principe de légalité pénale, consacré aux articles 17 et 19 de la Constitution.**

Ce principe exige que toute incrimination soit prévue dans la loi, mais aussi que la loi pénale soit claire, précise, accessible et prévisible, pour prévenir tout arbitraire des juridictions et de l'administration dans l'exercice du droit de punir.

La double incrimination de la mendicité aggravée, à la fois dans le règlement communal et dans le Code pénal, en l'assortissant de sanctions différentes, nuit à la clarté de la loi pénale et empêche les individus de connaître les conséquences exactes de leurs actes.

Cette différence de sanction pour un même comportement infractionnel pourrait également être appréciée comme une atteinte au principe d'égalité devant la loi pénale.

Enfin, les lois sur le fondement desquelles les incriminations de mendicité ont été édictées au niveau communal, à savoir la loi communale du 13 décembre 1988 (qui prévoit précisément une sanction en son article 29), mais aussi les décrets du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, ne semblent pas contenir des ordres ou interdictions suffisamment clairs pour permettre au pouvoir communal d'incriminer la mendicité en tant que telle.

²²⁵ Nous noterons néanmoins que la Cour de cassation semble moins exigeante dans l'appréciation du principe de légalité pénale, Cour de cassation, 10 mars 2016, [arrêt n° 12/2016](#) pénal.

6 EN CONCLUSION

L'analyse de la répression de la mendicité au Luxembourg met en lumière de nombreuses difficultés, que ce soit dans la compréhension et la délimitation précise des comportements sanctionnés pénalement, l'articulation des interdictions communales avec les infractions pénales applicables sur tout le territoire luxembourgeois et les conséquences de la réforme de la Constitution entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2023.

En guise de conclusion, la Cellule scientifique invite à mener des réflexions substantielles en vue d'intervenir sur les deux sujets principaux de cette analyse : la mendicité simple et les compétences des communes en matière de police administrative générale.

Au regard de la mendicité simple, **une modification claire dans le Code pénal permettrait de confirmer la position de la jurisprudence dans l'interprétation de la loi du 29 août 2008, à savoir que l'infraction de mendicité simple a été abrogée par ladite loi.** La voie de l'abrogation, si elle était choisie de manière claire, laisserait aux communes le soin d'interdire les comportements qui porteraient atteinte à l'ordre public au niveau communal, à la condition que cette interdiction soit nécessaire au maintien de l'ordre public mais aussi que cette restriction dans l'exercice des libertés publiques soit proportionnée à ce but légitime. **De telles discussions pourraient également**

s'étendre aux comportements de mendicité aggravée, qui ont été supprimés du Code pénal en Allemagne, en Belgique et en France depuis des dizaines d'années, notamment en raison du fait que les poursuites et condamnations étaient devenues rares²²⁶. La France n'a conservé que la remise forcée de fonds pour atteindre la mendicité dite agressive dans le Code pénal.

Cependant, **le maintien de la compétence des communes dans l'interdiction de comportements troublant l'ordre public nécessite désormais l'intervention du législateur.** Le nouvel article 124, alinéa 2 de la Constitution, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2023, pose en effet des exigences strictes au législateur pour qu'il puisse permettre aux communes de limiter les libertés publiques. Ces exigences ne semblent pas réunies en matière de police administrative générale. Au-delà de la question de la constitutionnalité des dispositions relatives à la mendicité dans le règlement communal, cette situation paralyse toute action future des communes, comme la doctrine l'a exprimé : « en l'absence de modification de ces lois, les règlements existants se retrouveront comme pétrifiés et risquent de devenir, au fur et à mesure des années qui passeront, de moins en moins adaptés à l'évolution de la société. Peut-être deviendront-ils même de ce fait illégaux »²²⁷.

²²⁶ C. LACROIX, « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019, pt 17.

²²⁷ P. KINSCH, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 81.

7 BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE CONSULTÉE

- BESCH M.**, *Traité de légistique formelle*, Publication du Conseil d'État du Grand-Duché de Luxembourg, 2005.
- BESCH M.**, *Normes et légistique en droit luxembourgeois*, Promoculture Larcier, 2019.
- CHAPUS R.**, *Droit administratif général, Tome 1*, 14^{ème} éd., Montchrétien, 2000.
- COMMERE M. et al.**, « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains. Etude de la réglementation de la mendicité en Belgique et l'impact de l'arrêt Lacatus et de la jurisprudence du Conseil d'État », *Revue Droits fondamentaux et pauvreté*, 2023/2, p. 15.
- DE LAMY B.**, « Le principe de la légalité criminelle dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 26, Dossier : La Constitution et le droit pénal, août 2009.
- DEBOVE F., FALLETTI F., DUPIC E.**, *Précis de droit pénal et de procédure pénale*, 6^{ème} éd., PUF, 2016.
- DECHENAUD D.**, « Interprétation téléologique ou interprétation par analogie ? », in STASIAK F. (dir.), *Histoire et méthodes d'interprétation en droit criminel*, Dalloz, 2015, p. 137.
- DELAPORTE F.**, « La liberté sous le prisme triangulaire sécurité-sûreté-police : glissements étymologiques mis en exergue par la jurisprudence de la Cour administrative du Grand-Duché de Luxembourg », in BOTTINI F., *La police de la liberté*, Legitech, 2021, p. 374.
- DESCHAMPS E.**, « Le contentieux des arrêtés anti-mendicité », *Revue de droit sanitaire et social*, Dalloz, 2000, p. 495.
- ERGEÇ R.**, mise à jour **F. DELAPORTE**, *Bulletin de jurisprudence administrative*, Pasicrisie 2023.
- FAURE B.**, *Droit des collectivités territoriales*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2016.
- FAVOREU L., DUFFY-MEUNIER A. et als.**, *Droit des libertés fondamentales*, 8^{ème} éd., Dalloz, 2021.
- FLAMME M.- A.**, *Droit administratif, Tome premier et Tome Deuxième*, Bruylant, 1989.
- FRANZ N.**, « Arme ohne Sozialstaat : Ländliche Massenarmut in Luxemburg im 19. Jahrhundert », in *Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 154.
- GARÇON E.**, *Code pénal annoté, Tome premier, articles 1 à 294*, Recueil Sirey, 1952.
- GARRAUD R.**, *Traité théorique et pratique du droit pénal français, Tome cinquième*, Recueil Sirey, 1924.
- GIUDICELLI A.**, « Le principe de la légalité en droit pénal français. Aspects légistiques et jurisprudentiels », *Revue de sciences criminelles*, Dalloz, 2007, p. 509.
- GOFFAUX P.**, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruylant, 2006.
- HENNETTE VAUCHEZ S. et ROMAN D.**, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2020.
- KINSCH P.**, « Les usages des travaux préparatoires des lois au Luxembourg (le bon, le mauvais et l'indicible) », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 39, 2020, p. 763.
- KINSCH P.**, « L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi », *Journal des tribunaux Luxembourg*, N° 87, juin 2023, p. 77.

KIRMANN F., « Le droit pénal et la Constitution », *Journal des tribunaux Luxembourg*, Larcier, 2022, p. 109.

KITTS A., « Mendicité, vagabondage et contrôle social du moyen âge au XIXe siècle : état des recherches », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2008, N° 1, pp. 37-56.

KLETHI A., « Le principe de proportionnalité à la lumière de la jurisprudence de la Cour constitutionnel et des juridictions administratives luxembourgeoises », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n°15, 2023, p. 145.

KUTY F., *Principes généraux du droit pénal belge - Tome I - La loi pénale*, Larcier, 2018.

LACROIX C., « Lois et règlements », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, 2018.

LACROIX C., « Mendicité », *Répertoire de droit pénal et de procédure pénale*, Dalloz, sept. 2019.

LETTERON R., *Libertés publiques*, 9^{ème} éd. Dalloz, 2012.

LOESCH A., « Le Pouvoir réglementaire du Grand-Duc », *Pasicrisie luxembourgeoise*, Tome 15, 1951, p. 41.

MADEC J.-Y., « L'illégalité d'une interdiction de la mendicité », *Revue française de droit administratif*, 1996, p. 373.

MALABAT V., « Le champ inutile du droit pénal : les doubles incriminations », in *Le champ pénal, Mélanges en l'honneur du professeur Reynald Ottenhof*, Dalloz, 2006, p. 155.

MALABAT V., *Droit pénal spécial*, 7^{ème} éd. Dalloz, 2015.

MAYAUD Y., *Droit pénal général*, 7^{ème} éd. PUF, 2021.

MERLE R. et VITU A., *Traité de droit criminel, Droit pénal spécial* (par A. Vitu), Editions Cujas, 1982.

MERLE R. et VITU A., *Traité de droit criminel. Problèmes généraux de la science criminelle. Droit pénal général*, 7^{ème} éd., Editions Cujas, 1997.

MEYERS P.-H., « L'évolution de la législation de lutte contre la pauvreté au Grand-Duché de Luxembourg au 19e siècle », in *Armes Luxemburg ? - Pauvre Luxembourg ?*, Musée d'histoire de la Ville de Luxembourg, 2011, p. 258.

OLIVE A., « Le droit de mendier », *Revue de sciences criminelles*, Dalloz, 1998, p. 69.

PENY C., « Les dépôts de mendicité sous l'Ancien Régime et les débuts de l'assistance publique aux malades mentaux (1764-1790) », *Revue d'histoire de la protection sociale*, 2011/1, N°4, p. 9.

PLESSIX B., *Droit administratif général*, 4^{ème} éd., LexisNexis, 2022.

PRADEL J., *Droit pénal général*, 21^{ème} éd., Editions Cujas, 2016.

PUTZ J.-L., « Interprétation du droit pénal luxembourgeois. Concepts, intérêts et valeurs dans l'interprétation du droit positif », *Annales du droit luxembourgeois*, 2018, p. 143.

RASSAT M.-L., *Droit pénal général*, Ellipses, 2004.

RENAUT M.-H., « Vagabondage et mendicité : Délits périmés, réalité quotidienne », *Revue Historique*, 1998, n° 2, p. 287.

RIGAUX M. et TROUSSE P.-E., *Les crimes et les délits du Code pénal, Tome 5ème, Les crimes et les délits contre la sécurité publique, l'ordre des familles et la moralité publique*, Etablissements Emile Bruylant, 1968.

RISTORI C., « Objectif de sauvegarde de l'ordre public, détournement et disproportionnalité : annulation d'un arrêté anti-mendicité », *AJ Collectivités Territoriales*, Dalloz, 2022, p. 50.

SCREVENS R., *Les nouvelles, Droit pénal, Tome III, Les infractions*, Maison Ferdinand Larcier, 1972.

STEICHEN A., « Le domaine de la loi et du règlement », in *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg*, 1997-2009, Pasicrisie luxembourgeoise, 2008, p. 39.

STEICHEN A., *La Constitution luxembourgeoise commentée*, Legitech, 2024.

SPIELMANN D., THEWES M. et REDING L., *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois (1985-1995)*, Bruylant, 1996.

SPIELMANN D., « Aspects constitutionnels du droit pénal luxembourgeois : la portée du principe de légalité », in *En hommage à Francis Delpérée, Itinéraires d'un constitutionnaliste*, Bruylant, LGDJ, 2007, p. 1453.

SPIELMANN D. et SPIELMANN A., *Droit pénal général luxembourgeois*, 2^{ème} éd., Bruylant, 2004.

THEWES M. « Le pouvoir réglementaire démembré », *Annales du droit luxembourgeois*, 2004, p. 91.

THEWES M., « Le Conseil d'État luxembourgeois et le principe de proportionnalité », *Revue luxembourgeoise de droit public*, n° 15, 2023, p. 138.

THIELTGEN N. et BENA M., « Les pouvoirs de police des autorités communales en droit luxembourgeois », *Droit administratif et fiscal, 10 années de juridictions administratives*, Editions Portalis, 2007, p. 203.

TROUSSE P. -E., *Les Nouvelles, Droit pénal, Tome I, Volume I*, Maison Ferdinand Larcier, 1956.

VAN LANG A., GONDOUIN G., INSERGUET-BRISSET V., *Dictionnaire de droit administratif*, 8^{ème} éd., Sirey, 2021.

VASSART A., *Police administrative et maintien de l'ordre public. Compétences, procédures et mise en application*, 1^{ère} éd. Larcier, 2021.

VITU A., « Le principe de la légalité criminelle et la nécessité de textes clairs et précis », *Revue de science criminelle*, Dalloz, 1991, p. 555.

CONSEIL D'ÉTAT, [Le Conseil d'État, gardien de la Constitution et des Droits et Libertés fondamentaux](#), 2007.

Annexe 2

THEWES & REUTER

Tribunal administratif
Notre référence : 2023/233
Notification : 14/08/2023

RECOURS EN ANNULATION

A l'honneur de vous exposer très respectueusement par l'organe de Maître Marc THEWES, Avocat à la Cour, demeurant à L-1917 Luxembourg, 13, rue Large, qui pour autant que de besoin se constitue avocat à la Cour et en l'étude duquel domicile est élu

la **Ville de Luxembourg**, établie à l'Hôtel de Ville à L-2090 Luxembourg, 42, place Guillaume II, représentée en justice par le collège des Bourgmestre et Échevins, les significations et notifications étant faites entre les mains du Bourgmestre, à la maison communale

que par les présentes la Ville de Luxembourg entend exercer un recours en annulation contre une décision administrative prise par

Madame la **ministre de l'Intérieur**, établie à L-1219 Luxembourg, 19, rue Beaumont

IDENTIFICATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF VISÉ PAR LE RECOURS

Le présent recours est dirigé contre

la **décision d'approbation partielle** de la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023, adoptée par madame la ministre de l'Intérieur le 15 mai 2023, en ce qu'elle refuse l'approbation des articles 22, paragraphe 1^{er}, et 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg, tel que modifié par la délibération du 27 mars 2023 (Pièce n° [1]).

THEWES & REUTER, AVOCATS À LA COUR

13, BREEDEWEE (RUE LARGE)
B.P. 55
L-2010 LUXEMBOURG

TEL. +352 226622-1
FAX +352 225566
WWW.THEWES-REUTER.LU

TABLE DES MATIÈRES

I.	RECEVABILITÉ	5
II.	OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES	5
A.	CONCERNANT L'OBLIGATION POUR LA VILLE DE LUXEMBOURG D'ASSURER SES MISSIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE	5
B.	UTILISATION DES POUVOIRS DE POLICE COMMUNALE POUR LIMITER LA MENDICITÉ AU LUXEMBOURG	9
C.	CONCERNANT LA RÉALITÉ DES PROBLÈMES RENCONTRÉS	11
1.	Exemples de plaintes concernant des atteintes à la tranquillité publique et à la pudeur	11
2.	Exemples de plaintes concernant des atteintes à la sécurité publique et créant un sentiment de peur et d'insécurité	12
3.	Exemples de plaintes concernant des atteintes à l'hygiène publique	15
D.	CONCERNANT L'ENGAGEMENT DE LA VILLE POUR ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ	17
E.	L'ÉTAT A PARFAITEMENT CONNAISSANCE DES PROBLÉMATIQUES LIÉES À LA MENDICITÉ SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LUXEMBOURG	20
1.	Demande de l'État à la Ville	20
2.	Participation de l'État à plusieurs réunions avec la Ville sur la problématique de la mendicité	20
III.	LE DÉFAUT ALLÉGUÉ DE MOTIFS	21
IV.	L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU CODE PÉNAL	23
A.	À TITRE PRINCIPAL – LE LÉGISLATEUR N'A PAS ABROGÉ LE DÉLIT DE MENDICITÉ SIMPLE	23
1.	Exposé du problème	23
2.	Différentes approches possibles de la définition de l'alinéa en légistique	24
3.	Conclusion intermédiaire et rejet de la thèse de la ministre de l'Intérieur	27
4.	Recherche de l'effet utile de l'article 157 de la loi du 29 août 2008	28
5.	Conclusion	29
B.	À TITRE SUBSIDIAIRE – UN RÈGLEMENT DE POLICE PEUT CRÉER UNE INFRACTION NON PRÉVUE PAR LE CODE PÉNAL	30
V.	SUR L'ABSENCE DE VIOLATION DE LA LOI DU 10 AOÛT 1992 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE	31
VI.	SUR LA PROPORTIONNALITÉ	31
A.	QUANT À LA LIMITATION TEMPORELLE	32
B.	QUANT À LA LIMITATION GÉOGRAPHIQUE	32
VII.	SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ À LA CEDH	35
A.	EXPOSÉ DU MOTIF DE LA DÉCISION CONTESTÉE	35

THEWES & REUTER

B.	UN ARRÊT EXCLUSIVEMENT FONDÉ SUR UNE ANALYSE <i>IN CONCRETO</i>	37
1.	Un constat préliminaire : l'absence de consensus au sein des États parties	37
2.	Les faits de l'espèce conditionnent l'applicabilité de l'article 8 CEDH	37
3.	Les faits de l'espèce conditionnent le constat de la violation de l'article 8 CEDH	40
4.	Conclusion intermédiaire	41
C.	LE RAISONNEMENT ET LA SOLUTION DE L'ARRÊT <i>LACATUS C. SUISSE</i> NE SONT PAS TRANSPOSABLES À LA PRÉSENTE INSTANCE	41
VIII.	SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES	42
IX.	CONCERNANT L'ILLÉGALITÉ DU REFUS D'APPROUVER L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1 ^{ER} , DU RÈGLEMENT DE POLICE	44
X.	INDEMNITÉ DE PROCÉDURE	47

EN FAIT

L'administration communale de la Ville de Luxembourg met en œuvre, depuis de très nombreuses années, une action d'envergure en vue d'éviter que des personnes aient à pratiquer la mendicité sur le territoire communal (voir par ex. Pièce n° [2]).

Malgré toutes les actions mises en œuvre, le phénomène de mendicité demeure toutefois important sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

L'administration communale reçoit, depuis de nombreuses années également, un grand nombre de plaintes de résidents, d'institutions publiques, de commerces et de visiteurs concernant les atteintes récurrentes à la sécurité, à l'hygiène et à la tranquillité publiques qui constituent des conséquences de la pratique de la mendicité (Pièce n° [3]).

Par délibération du 27 mars 2023, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a décidé de modifier la teneur de l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement de police communal dans le sens suivant :

Sans préjudice des dispositions qui précèdent, il est interdit de troubler le repos nocturne de quelque manière que ce soit

En outre, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a décidé de modifier l'article 42 du règlement de police communal dans le sens suivant :

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 Wiltheim - 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*

THEWES & REUTER

*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
Parc Laval
Parc Mansfeld
Parc de Merl
Parc Central
Parc Tony Neuman
Skatepark Dommeldange
Skatepark Gasperich
Skatepark Péitruess*

Par la décision attaquée du 15 mai 2023, la ministre de l'Intérieur a refusé d'approuver les modifications ci-dessus exposées (Pièce n° [1]).

Le dispositif de la décision contestée est le suivant :

Le règlement de police générale sous examen est approuvé sauf en ce qui concerne l'article 22, paragraphe 1^{er} et l'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg.

Le présent recours est formé contre le dispositif précité de la décision contestée (Pièce n° [1]).

EN DROIT

I. RECEVABILITÉ

Le présent recours est introduit dans les formes et conditions prévues par la loi.

Il est partant recevable.

II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

A. Concernant l'obligation pour la Ville de Luxembourg d'assurer ses missions de police administrative

La police administrative est une activité qui a pour finalité la protection de l'ordre public.

THEWES & REUTER

Le *Vocabulaire juridique*¹ définit la police administrative comme :

Ensemble des moyens juridiques et matériels – réglementations, autorisations, défenses, injonctions, coercitions mis en œuvre par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public (...)

Plus généralement, le Pr GOFFAUX définit le terme comme² :

Ensemble de pouvoirs attribués par ou en vertu d'un texte législatif (...) aux autorités administratives leur permettant d'apporter des limitations aux droits et libertés des citoyens afin de leur imposer la discipline que requiert la vie en société.

La police administrative présente ceci de particulier qu'elle intervient *a priori*, afin de protéger préventivement l'ordre public (tranquillité, sécurité et hygiène publiques). Autrement dit, il n'est pas utile ni nécessaire que l'ordre public soit effectivement déjà atteint pour qu'une mesure de police administrative soit valablement adoptée.

Les communes sont investies du pouvoir de police administrative communale, aux termes de l'article « L » du décret du 14 décembre 1789 qui dispose :

Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont : (...)

De faire jouir les Habitan[t]s des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Édifices publics (...)

En outre, l'article III du Titre XI du décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire dispose :

LES objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux sont: 1°. Tout ce qui intéresse la sûreté & la commodité du passage dans les rues, quais, places & voies publiques; ce qui comprend le nettoyement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtimens menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtimens qui puisse nuire par sa chute, & celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passans, ou causer des exhalaisons nuisibles; 2°. Le soin de réprimer & punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes & disputes accompagnées d'ameutemens dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits & attroupemens nocturnes qui troublent le repos des citoyens; 3°. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances & cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises & autres lieux publics; 4°. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à

¹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2014, 10^e éd., mis à jour par l'Association Henri Capitant, entrée « Police administrative ».

² P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la Faculté de droit – Université libre de Bruxelles, 2022, 3^e éd., entrée « Police administrative ».

l'aune ou à la mesure, & sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; 5°. Le soin de prévenir par les précautions convenables, & celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidens & fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département & de district; 6°. Le soin d'obvier ou de remédier aux évènements fâcheux qui pourroient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, & par la divagation des animaux malfaisans ou féroces.

Sur le fondement des dispositions qui précèdent, le Comité du contentieux du Conseil d'État a jugé³ :

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 jugé⁴ :

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.

Il résulte de ce qui précède que la compétence de police administrative constitue, dans le chef des communes, une obligation : les communes – dont la Ville de Luxembourg – n'ont pas simplement l'opportunité de faire bénéficier les citoyens de la propreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques, elles ont l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre ces résultats.

Dans cette lignée, les juridictions administratives ont, plus récemment jugé⁵ :

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

³ 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.

⁴ CE, Comité du contentieux, 7 juillet 1994, n° 8991 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, préc.

⁵ 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.

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 synthétisé⁶ :

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 nationale⁷ :

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 Belgique⁸ :

D'une part, en effet, lorsqu'elle est investie d'une mission de police, l'autorité administrative est tenue, à peine d'engager sa responsabilité civile, de l'exercer et de faire preuve de toute diligence raisonnable afin de rencontrer l'objectif fixé à cette police administrative.

La solution qui précède est identique en droit français⁹.

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.

Il résulte de ce qui précède qu'en matière de protection de l'ordre public, dont les composantes sont, notamment, la sécurité, la tranquillité, la salubrité et la propreté publiques, la Ville de Luxembourg est placée dans une situation de compétence liée : elle ne peut pas ne pas agir.

⁶ Cour adm., 23 avril 2013, n° 31836C du rôle.

⁷ CE, Comité du contentieux, 12 février 1930, *Cegedel*, Pas. 12, 68.

⁸ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la faculté de droit, ULB, 2022, 3^e éd, entrée « Police administrative », p. 592.

⁹ CE (F.), 23 octobre 1959, *Doublet*, req. n° 40922.

Ce point de droit est fondamental pour apprécier l'illégalité de la décision contestée.

Lorsqu'une disposition légale ou règlementaire comporte des conditions objectives ne laissant aucune marge d'appréciation à l'administration quant à la décision à prendre, cette dernière agit dans le cadre d'une compétence liée. Dans pareil cas de figure, l'intervention de l'administration s'opère de manière mécanique voire automatique en ce qu'elle se limite à entériner une situation de fait ou de droit objective

En l'espèce, en matière de police administrative, la Ville de Luxembourg n'a pas le choix d'exercer ou de ne pas exercer sa compétence : elle y est en tout état de cause tenue et, en tout état de cause, elle est tenue d'assurer la préservation de l'ordre public.

En conséquence, la Ville de Luxembourg a l'obligation impérative d'atteindre les objectifs qui constituent les composantes de l'ordre public, à savoir, notamment, la sécurité, la propreté, la salubrité et la tranquillité publiques.

La conclusion est essentielle et doit constituer le point de départ de l'analyse de la légalité de la délibération du 27 mars 2023 du conseil communal et, corrélativement, de l'illégalité de la décision contestée.

B. Utilisation des pouvoirs de police communale pour limiter la mendicité au Luxembourg

Sur la base des dispositions et normes ci-dessus exposées, plusieurs communes ont adopté des limitations de la mendicité.

Ainsi, le règlement de police de la Ville de Diekirch interdit-il la mendicité dans certains lieux qui accueillent un trafic piéton important (Pièce n° [4]) :

Article 54bis. Pour des raisons de sécurité et de salubrité la mendicité est interdite pendant la période estivale (1^{er} mai au 31 octobre) aux rues et places publiques suivantes de la Ville de Diekirch du lundi au dimanche de 9 heures à 20 heures :

- au Quartier "Vieille Ville" de Diekirch :

Rue St Antoine
Rue de Brabant
Rue du Curé
Grand-Rue
Rue am Dechensgaard
Place Joseph Bech
Rue du Marché

- au Quartier "église décanale" de Diekirch :

Place Guillaume

- au Quartier "Gare" de Diekirch:

avenue de la Gare

La Ville d'Ettelbrück a également interdit la mendicité, aux lieux et périodes qui connaissent un trafic piéton important (Pièce n° [5]) :

Article 45.1

Pour des raisons de sécurité et de salubrité la mendicité est interdite pendant la période estivale (1er mai au 31 octobre) aux rues, places et parkings suivants de la Ville d'Ettelbruck du lundi au dimanche de 9 heures à 20 heures :

- **au quartier « zone piétonne/centre » :**

Rue de Bastogne
Grand-rue
Rue Tschiderer
Rue Guillaume
Rue Abbé Henri Muller
Rue Dicks
Rue Dr Herr

- **au quartier « Gare » :**

Rue Prince Henri
Rue de la Gare

- **aux places publiques :**

Place Marie-Thérèse
Place-Marie-Adélaïde
Place de la Résistance
Place de la Libération
Place de l'Hôtel de Ville
Place de la Gare

- **aux parkings publics :**

Parking « Wark 1 »
Parking « Wark 2 »
Parking « Um Canal »
Parking « Deich »

Il convient de noter que le règlement de police de la Ville d'Ettelbrück interdit également de façon générale toute une série de comportements qui constituent des manifestations de la mendicité (Pièce n° [5]) :

Article 45.2

Il est interdit d'importuner ou de harceler les passants, automobilistes ou autres conducteurs, de sonner aux portes pour importuner les habitants et d'entraver les entrées d'immeubles et d'édifices publics ou privés, les entrées de commerces et les passages.

Quant au règlement de police de la Ville de Dudelange, il réserve la possibilité au Bourgmestre de limiter la mendicité (Pièce n° [6]) :

Article 29

La mendicité peut être limitée par le bourgmestre à certains endroits du territoire de la Ville de Dudelange et à certaines époques afin de garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Les conditions et les modalités en sont fixées par le bourgmestre.

Tous les extraits des différents règlements de police communale précités sont des extraits des règlements de police en vigueur.

Cette circonstance implique que le ministre de l'Intérieur a dû approuver l'ensemble des règlements précités, ne serait-ce qu'implicitement, en s'abstenant d'en prononcer la suspension sur le fondement de l'article 104 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, dans sa version avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 2023 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et en tout état de cause à une date antérieure à la décision visée par le présent recours.

Il résulte de tout ce qui précède que la pratique antérieure du ministère de l'Intérieur n'a jamais été d'interdire les dispositions des règlements de police limitant la mendicité. Au contraire, la pratique de la limitation de la mendicité est parfaitement admise en droit luxembourgeois.

C. Concernant la réalité des problèmes rencontrés

La mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg est la source de très nombreux problèmes qui portent atteinte à l'ordre public.

La recension partielle des plaintes reçues par la Ville et versées dans la présente procédure par le soussigné (Pièce n° [3]) est éclairante sur la réalité que vivent les riverains des voies, places et lieux où se pratique la mendicité. Il convient de préciser que ne sont pas comprises dans les pièces versées par le soussigné les plaintes téléphoniques ou formulées oralement aux élus et agents de la Ville de Luxembourg

Suivent, dans la présente section, quelques extraits issues de la Pièce n° [3] qui démontrent les cas d'atteinte à la tranquillité et à la pudeur (1.), à la sécurité (2.) et à l'hygiène publiques (3.).

1. Exemples de plaintes concernant des atteintes à la tranquillité publique et à la pudeur

Le lundi 16 novembre 2015, la situation a une fois de plus dégénéré dans l'avenue de la Porte-Neuve.

A partir de midi, les bruits et les cris des SDF étaient d'une particulière intensité. Ils buvaient de l'alcool et insultaient les passants.

A titre d'exemple, un SDF a crié après une cliente de la boutique de lingerie, voisine du magasin de mes mandants « *Oh la salope elle est venue s'acheter des petites culottes* ».

Un camion était stationné devant l'entrée de l'avenue afin de fixer des décorations de Noël et une barrière avait été installée, restreignant, de fait, le passage pour accéder aux commerces.

Des SDF quant à eux, bloquaient littéralement l'accès restreint aux commerces, empêchant donc les clients d'entrer et de sortir du passage de la Porte-Neuve.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

Bonjour,

Je souhaiterais vous informer que des personnes campent la nuit sur la place du Théâtre (voir photo).

Je suppose qu'un tel campement n'est pas toléré. Merci d'informer les services compétents.

Bien cordialement

PS. le matin des sachets sont cachés dans les espaces verts alentours.

Plainte du 5 avril 2017 – Pièce n° [3]

Message :

Dear Staff, I would like to notify you and the public security services of repeated and quite common lewd acts in the city centre of Ville-Haute, right in the most central and busy area (Rue Louvigny - Rue Aldringen). It happened several times in the past weeks (and months) that adult man, most likely homeless, remove their pants and sip and do their physiological needs (urinate) just in a corner or in front of a wall, in the middle of the street. Last time is happened Saturday, 6 May 2023, in the morning, when my wife had to cover the eyes of our two daughters (4 and 2 years old) in order to not show them what was happening. In addition, when she said something to the man he responded aggressively and his dog (big size and without muzzle) started barking to them and scared my daughters. Other times is happened exactly the same and ALWAYS in this area, which is just in the city centre, trafficked by many parents with children. I think that this is an unbearable and incredible situation for the city centre of Luxembourg. I was impressed by the organisation and good public services of this country from the first day I arrived here but it is a shame that are happening such things in the city centre without ANY control of the law enforcement or other public authority all the times my wife looked for someone to complaint about it and no-one was ever around that area, despite being obviously the preferred sitting area for groups of homeless. Furthermore, it seems that the recent law about the forbidden begging in public places has not been enforced at all in Ville-Haute. I kindly ask you to raise your attention about this problem and increase the checks on this area. Thanks.

Plainte du 10 mai 2023 – Pièce n° [3]

2. Exemples de plaintes concernant des atteintes à la sécurité publique et créant un sentiment de peur et d'insécurité

En effet, des personnes se réunissent quotidiennement et mendient dans l'avenue, boivent de l'alcool jusqu'à être ivres, fument de la drogue, dorment, laissent des débris et outragent les passants, clients et commerçants.

Certains sont également accompagnés de chiens dangereux, sans harnais, ni muselière, ni laisse.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

Nous vous contactons pour partager avec vous notre sentiment d'insécurité ainsi que notre inquiétude pour l'avenir dans notre ville.

En effet, depuis quelques mois maintenant, nous voyons les agressions sur personnes augmenter dans le centre-ville, notamment les soirs et les weekends, avec vols de biens de valeurs sur les individus (encore un triste événement ce samedi, 26 octobre, dans la rue des bains). Ceci alors que les gens veulent simplement passer de bons moments entre amis ou en famille dans les restaurants ou bars de notre ville. Le sentiment d'insécurité grandit et nous ne voulons pas rester chez nous par peur de se faire agresser et voler.

De plus, en journée la recrudescence de mendicité dans les rues de la ville est impressionnante, notamment par des gens étrangers qui sont parfois verbalement agressifs. Nous dépassons le seuil de tolérance de la mendicité ou un sans-abris va avoir besoin de quelques euros pour se nourrir en journée, il semblerait que ce soit une mafia organisée qui a envahi nos rues depuis plus d'un an. Parfois les gens se disputent et hurlent dans la rue (vu plusieurs fois, rue des bains ou Grand rue).

Plainte du 28 octobre 2019 – Pièce n° [3]

Message :

Depuis plusieurs jours, de plus en plus de Roms dorment Avenue de la Porte Neuve, vers le numéro 22 (devant les magasin Yves Rocher et Scotch & Soda). Leur présence est gênante : nuisances sonores telles que des cris et de la musique, sensation d'insécurité car ils semblent dangereux (notamment sous l'effet de l'alcool) et ont souvent des altercations avec d'autres sans-abris. La Police de la ville m'informe ne pas pouvoir faire grand chose (ne peut pas les arrêter). Je vous demande donc de bien vouloir adresser le problème svp, à notre égard de résident de la ville. Je comprends que la situation ne soit pas évidente mais si on les accepte sur notre sol, alors je trouve qu'il faut leur trouver des solutions d'accueil. Qui plus est dans ce contexte sanitaire compliqué où ils représentent une menace supplémentaire compte tenu de leur hygiène et de leur manque de distanciation sociale. Merci de votre soutien.

Plainte du 19 avril 2020 – Pièce n° [3]


*L' Ambasciatore d' Italia
Luxemburgo*

VILLE DE LUXEMBOURG
11 MAR. 2021
SECRETARIAT

PR. 948

Luxembourg, le 8 mars 2021

Madame le Bourgmestre,

Je vous remercie pour votre courrier du 2 mars dernier (réf. 60/2021/3/8), par lequel vous me faites part de votre intéressement aux problèmes évoqués dans la lettre que ma collègue Melitta Schubert et moi-même avions adressée à Madame le Chef du Protocole, Béatrice Kirsch.

J'espère vivement que l'intervention de la Ville de Luxembourg, du Ministère de la Sécurité intérieure et de la Police Grand-Ducale puissent aider à résoudre les incidents dont la rue Goethe et les rues adjacentes sont victimes, et croyez en tout mon soutien pour ce que vous entreprenez et pourrez entreprendre pour améliorer la sécurité dans ce quartier.

Je saisis l'occasion, Madame le Bourgmestre, pour vous renouveler les assurances de ma considération distinguée.

Merci aussi!
Bonne nuit

Diego Braschi

Courrier de l'Ambassadeur d'Italie du 8 mars 2021 - Pièce n° [3]

Message: :
Sehr geehrte Damen und Herren, in der letzten Tage war ich öfter am Hauptbahnhof, weil ich Besuch hatte. Das Bahnhof Bereich, auch die Tramhaltestelle ist zum Alptraum geworden. Es gibt Drogenhandel an der Tramhaltestellen, sehr viel betteln. Es ist sehr unangenehm und es macht ein wenig Angst. Mit freundlichen Grüßen Natalia Hoyos

Plainte du 23 novembre 2021 - Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Madame le Bourgmestre,

Je vous écris à nouveau pour vous informer des conditions de sécurité du quartier de la gare, du côté de la Place de Strasbourg, à Luxembourg.

Vos équipes de Police et de Sécurité patrouillent régulièrement avec les chiens et heureusement. Merci ! J'espère qu'ils vont continuer avec votre soutien.

Depuis quelques semaines en effet, avec l'été, la question de la sécurité dans le quartier pose encore problème. Cambriolages, dealers, trafics en tous genres se déploient. À la Gare le parvis ce week-end été triste à voir, Place de Strasbourg, Parking Fischer (de la Police) autour de l'école, à Hollerich devant le magasin Mich Gillen, dans la Petrusse

(dans tous les escaliers, à l'air de jeux des enfants et sous les ponts), rue Glesener, rue Adolphe Fischer, rue d'Anvers, Place des Roses, Rue Michel Rodange où les résidents des immeubles utilisent les trottoirs comme centre de recyclage. Ca trafique partout.

Malgré les travaux de rénovations du quartier, la facilité d'accès aux transports publics, la criminologie augmente. A l'aube de la Schuberfouer et de la braderie, c'est pire.

Nous habitons et travaillons dans le quartier depuis 25 ans. Le climat actuel est vraiment malsain. Sans arrêt des mendiants tapent aux portes, rentrent dans les jardins, dorment devant les entrées d'immeubles, s'infilrent dans les caves. Il y a même des disputes virulentes et insultantes entre voisins qui émergent à propos de l'insécurité dans le quartier. Les gens ont peurs et deviennent agressifs entre eux.

Plainte du 30 août 2021 – Pièce n° [3]

Message :

Bonjour, Malheureusement je ne peux pas attacher des photos ici. Je voudrais vous demander d'interdire des CDFs venir à la place de jeux à côté de théâtre des capucins. Chaque fois quand je viens avec des autres femmes et nos enfants, il y a des clochards qui dorment ou boivent la bière, ils laissent des bouteilles en verre cassées sur l'endroit où les enfants courent et risquent de se blesser. Aujourd'hui il y en avait 2, un qui a dormi et l'autre demandait de l'argent. Merci pour votre réaction Cordialement Olga Kobzar

Plainte du 13 août 2022 – Pièce n° [3]

T' Situatioun um Aldringer selwer: ofgesinn dovun datt et all Dag do méi ruckelzech knaschteg a sténkeg gétt, an de ganzen öffentleche Raum belagert ass, ginn dës Leit ewell ëmmer méi dreist a schwätzen Grouss a Kleng, Jonk an All regelméisseg un fir ze heeschen, maachen elo esouguer Drock wann een do bei de Bäcker geet, si "missten" och Suen oder lessen kréien. Ech selwer als erwuesse Fra trauen mech net méi zu all Auerzäit eleng do laascht, zemoos well ech schonn méi wéi eng Kéier mäi Wee verspaart krut. Leider ass et awer elo esou datt och déi Jonk mat engem Besoin spécifique déi bei eis solle kommen, der selwechter Situatioun ausgesat sinn an sech dofir zum Deel nët méi laascht trauen resp. en Ëmwee iwwert t' Biedergaass an t' Philippsgaass maachen fir net müssen laascht den Centre Hamilius. Ech weess net wéi eng Méiglechkeeten t 'Stad do huet oder wéi eng Léisung do ausgesinn kéint, mee di ganz Situatioun gétt fir mech a fir vill Leit mat deenen ech geschwat hunn, vun Dag zu Dag manner vivabel. Menger Meenung kann et awer nët sinn dat dësen öffentleche Raum nàch just vun zwou Hand voll Leit blockéiert a genotzt (a verknascht) gétt a fir all déi aner nët méi ze notzen ass..

Plainte du 30 août 2022 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Madame la Bourgmestre,

Place Royale Hamilius

Nous vous écrivons en notre qualité de riverains et commerçants de la place Hamilius, située dans le centre de Luxembourg-Ville. Cette place, fraîchement rénovée dans le cadre d'un projet majeur de revitalisation, est une pièce centrale du développement de la Ville de Luxembourg.

Toutefois, depuis plusieurs mois – plus sérieusement encore depuis plusieurs semaines –, la situation sécuritaire sur et aux abords de la place Hamilius est particulièrement problématique et inquiétante. En effet, le nombre de mendiants et de personnes en errance aux abords du Royal Hamilius et dans les rues du centre-ville a considérablement augmenté, avec notamment des intrusions systématiques dans les immeubles adjacents de la place Hamilius.

Cette situation a évidemment un impact négatif sur la fréquentation de l'ensemble des commerçants du Royal Hamilius ce qui nourrit des craintes légitimes à l'approche des fêtes de fin d'année.

Les actes de délinquance se sont également multipliés, entraînant de nombreuses plaintes des clients des commerces mais aussi des riverains, qui sont inquiets aux abords de leur bien. Par exemple, nous avons déjà dû affronter une agression au couteau dans le magasin Delhaize.

Nous avons également subi dernièrement le retour négatif d'un prospect ayant rompu les négociations, effrayé par l'état sécuritaire devant la cellule qu'il entendait louer.

Plainte du 28 octobre 2022 – Pièce n° [3]

3. Exemples de plaintes concernant des atteintes à l'hygiène publique

A titre d'illustration, un journaliste a filmé un SDF déféquant en pleine rue (<http://5minutes.rtl.lu/decouvertes/videos/697360.html>).

Par ailleurs, depuis le début du mois de novembre, deux SDF dorment dehors et n'hésitent pas à faire des feux dans la rue. Lorsqu'ils sont absents, ils y laissent leurs affaires (sacs, couvertures, etc.).

Lorsque mes mandants ne sont pas présents, les SDF s'installent également sur les escaliers extérieurs de leur boutique, juste devant la porte d'entrée.

L'aide-ménagère du magasin, qui nettoie les locaux après les horaires d'ouverture, a refusé à plusieurs reprises d'y faire son travail, craignant pour sa sécurité.

Plus grave encore, mes mandants, et plus particulièrement Madame Catherine BEFFORT, sont quotidiennement pris à partie et menacés personnellement par des SDF.

Ces menaces verbales et physiques sont extrêmement violentes et agressives : « on va te crever », « sales français », « vraie sorcière », etc.

Au début du mois de novembre 2015, un SDF a également tenté d'intimider leur fille âgée de 13 ans, en lui disant « tu es la fille de la sorcière ».

Le jeudi 12 novembre 2015, un SDF, manifestement alcoolisé a jeté une bouteille de vin (en verre) sur la vitrine du magasin.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Tout ceci dépasse maintenant de loin la limite du tolérable. Ces individus **dérangent les passants en leur criant après, surtout dans l'après-midi, quand leur taux d'alcoolémie est déjà très élevé.** Hier soir, les limites de ce qui s'imagine ont été dépassés, quand l'une de ces personnes a profité de la porte d'entrée de notre immeuble mal fermée **pour laisser dans le couloir ses excréments et son urine.**

Je ne suis pas le seul qui se trouve dérangé par ces individus, on me rapporte aussi des cas **d'urinages dans les couloirs d'un immeuble dans la rue Beaumont,** et je suis sûr qu'il y en a d'autres.

Notre personnel, **surtout le personnel féminin, ne se trouve plus en sécurité dans ce quartier** et moi-même je n'ose pas les affronter directement, car je crains le vandalisme en mon absence, voire même de la violence physique.

Plainte du 20 février 2019 – Pièce n° [3]

Message :

Cela fait plus d'un an que la mendicité s'est invitée en centre ville. Le début s'est fait discrètement, mais il s'est largement accéléré. Nous avons en plus de smendiants, nombreux marginaux plus ou moins accommodants, des personnes en sacs de couchage font désormais partie de l'espace public. Aujourd'hui c'est l'escalade, un exemple rue Monterey en face de l'arrêt de bus. Au début un mendiant faisant relativement tranquille, il a commencé à interpeler les passants, nourrir les pigeons avec des morceaux de pain. Aujourd'hui **tous les soirs il y a les restes de ses canettes de bière écrasées et un tas de reste d'aliments (hier du maïs, la veille des pâtes).** Je n'ai certes pas beaucoup d'empathie pour cette typologie de personnes, mais sans plan d'action de votre part, dans moins de 6 mois nous verrons se dresser des tentes sur le parvis d'Hamilius. Ou est le temps d'un Luxembourg propre, paisible et civilisé. Le centre ville devient sale et insécure peut être est il le temps de passer à l'action. (message envoyé à admcommunale@vdl.lu le 2/04 et resté suaf erreur de ma part sans réponse)

Plainte du 10 mai 2021 – Pièce n° [3]

Message :

Moien, Je me permets de vous écrire concernant un gros problème **d'hygiène et de pudeur** dont je suis témoin tout au long de la journée à l'intersection entre la rue Louvigny et la rue Aldringen - mon bureau ayant une vue-plongeante sur cet endroit. En effet, il semblerait que les travaux de rénovation entrepris fin juin / début juillet sur le coin du bâtiment de la BIL à cette même intersection (ayant nécessité l'installation d'échafaudages et de barrières de chantier) aient encouragé certaines personnes (essentiellement masculines) **à faire de cet endroit des toilettes sauvages.** A la fin des travaux fin juillet, les ouvriers n'ont même pas pris la peine de reprendre un de **leur seau absolument rempli d'urine et autres excréments humains** - et comme je les comprends! Mais depuis lors, j'ai droit à un défilé de personnes en tout genre qui **baissent leur pantalon pour se soulager et faire de cet endroit un lieu sale, qui pue** et qui donne une bien piètre image de la ville de Luxembourg, à deux pas des plus belles boutiques, restaurants et places du centre. Je vous demande donc, par le biais de ce message, de bien vouloir venir constater le problème par vous-mêmes et d'y remédier le plus rapidement possible. Merci d'avance pour l'attention que vous porterez à cet appel au secours. Bien cordialement, Morgane

Plainte du 29 août 2022 – Pièce n° [3]

Bonjour,

Den molen hun ech wel baal all daag am parking Hamilius geparkt. Den molen och noch mat engem client.

Um -4 huët vlerun den llfter uet et gewaltig gestonk well do een seng besoin hanerlos huët. **ONVERSTELLBAR esou eng situatoun!!**

Et ass knaschtesch, een komeschen publikum kreest do rondremmer an et ass eng zoumudung deen parking. All daag knascht iwerall.

Plainte du 19 octobre 2022 – Pièce n° [3]

Guten Tag,

Ein Spaziergang oder eine Shoppingtour in der Hauptstadt macht keinen Spaß mehr, es wird von Tag zu Tag schlimmer !

Man kann sich keine 50 Meter in der Stadt Luxemburg bewegen, ohne von irgendwelchen Bettler angesprochen oder belästigt zu werden.

Manche Stassenabschnitte sind ekelerregend geworden, es wohnen dort Obdachlose in Pappkartons, es stinkt nach Urin und menschliche Fäkalien sind dort sichtbar.

Plainte du 6 février 2023 – Pièce n° [3]

Il résulte de tout ce qui précède que les problèmes liés à la mendicité sont réels, constatés et subis par un grand nombre d'habitants de la Ville de Luxembourg.

D. Concernant l'engagement de la Ville pour accompagner les personnes en situation de précarité

Toujours au titre des faits pertinents, il y a lieu de souligner que la Ville de Luxembourg met en œuvre des actions réelles, continues et substantielles en faveur des personnes en situation de précarité.

En somme, il sera erroné d'affirmer que la Ville de Luxembourg ne joue que sur la limitation de la mendicité pour enrayer le phénomène et ses conséquences négatives. Au contraire, la Ville de Luxembourg met tout en œuvre pour éviter que des personnes se retrouvent dans une précarité telle qu'elles soient obligées de vivre de la mendicité.

Il résulte ainsi du rapport d'activité pour l'année 2021 de la Direction des Affaires sociales de la Ville de Luxembourg que la Ville a mené de très nombreuses actions sociales (Pièce n° [9]).

Sur le strict plan financier, le budget social de la Ville de Luxembourg a atteint, en 2021, 44 038 674 euros, dont, notamment 10 920 000 euros au titre de l'article « Intervention sociale », comprenant, entre autres, une dépense de 6 693 000 euros de subventions et participations (1 700 000 euros d'aides directes aux personnes dans le besoin), et 3 670 000 euros de dépenses dans les bâtiments (dont, par ex, pour l'office social ou encore pour l'aménagement d'une halte de nuit) :

Pour l'exercice 2021, la Ville a réalisé des dépenses d'environ 44 millions d'euros (40 millions en 2020) contre des recettes et des subventions d'environ 14 millions d'euros (12 millions d'euros en 2020). Les projets gérés par le Service Jeunesse et intervention sociale sont pour la plupart des services non prescrits par la loi. D'une part, il s'agit de services destinés aux personnes en situation de précarité immédiate, telles que les sans-abri, les toxicomanes, les malades : les structures d'aide aux toxicomanes, les structures d'hébergement d'urgence et de soins de jour pour les sans-abri, le Streetwork, les épiceries sociales et les structures de logements encadrés. D'autre part, il s'agit de services d'aide professionnelle aux jeunes. Au total, 3 postes à temps plein supplémentaires ont été créés dans ce secteur. Par ailleurs, le service « A vos côtés » a été créé et s'est considérablement développé l'année dernière (16 postes au total).

Page 5 de la Pièce n° [2].

Il ne faut pas non plus négliger le fait que les autres postes de dépenses du budget communal participent tous d'une action globale de lutte et de prévention contre la précarité. En effet, la lutte contre la précarité est multicanale et appelle des actions spécifiques pour toutes les catégories de bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle elle comporte également des dépenses

en faveur de la jeunesse (agissant ainsi en amont de la précarisation) ainsi que des dépenses en faveur des personnes âgées (qui constituent une population particulièrement vulnérable), ou encore en faveur du logement, qui constitue un facteur de risque de précarisation important au Luxembourg.

Pour donner plus concrètement encore une image de ce que peut représenter l'action sociale de la Ville de Luxembourg, il faut souligner que la Ville de Luxembourg soutient financièrement 14 associations œuvrant dans le domaine social, soit par l'octroi de subsides soit par le financement de postes (Pièce n° [9]), dont, notamment :

Bistrot social « Le Courage » (Caritas Accueil et Solidarité)

Le bistrot social constitue une structure de jour pour les sans-abri. L'objectif du centre d'accueil « bas seuil » sis 13 et 15, Dernier Sol est d'encourager les personnes concernées à profiter de la structure pour une diminution des maux (« harm reduction »), de créer un lieu de rencontre ouvert 7 jours sur 7 (de 9h00 à 19h00, 365/365) et d'offrir aux personnes un soutien sur le plan social et moral. En outre, il dispose de douches et de machines à laver. Le bistrot social a une capacité limite de 49 personnes et collabore étroitement avec le Service Streetwork et le Nightshelter.

Page 37 de la Pièce n° [2].

Cent Buttek (den Cent Buttek a.s.b.l.)

L'idée de base consiste dans la lutte contre le gaspillage de produits surtout alimentaires en collectant les produits « non-adaptés » à la vente auprès des supermarchés et commerçants et en les distribuant aux personnes dans le besoin.

Le Cent Buttek Beggen accueille exclusivement des personnes habitant les communes de Luxembourg et de Walferdange. Les offices sociaux des deux communes délivrent aux personnes concernées les documents requis pour pouvoir bénéficier de son offre.

Le Cent Buttek Beggen a ouvert ses portes en août 2010, il est situé 166, rue de Beggen et est régulièrement ouvert le mardi et le mercredi de 15 à 18h et le vendredi de 13 à 15h.

Une convention de mise à disposition de locaux a été conclue entre le gestionnaire « den Cent Buttek » et la Ville de Luxembourg qui participe en outre aux frais de gestion et prévoit un poste plein temps. Le 1^{er} novembre 2021, un nouveau gestionnaire été engagé.

En 2021, le Cent Buttek est resté ouvert toute l'année.

748 clients ont profité de ce magasin en 2021 (367 en 2020, 649 en 2019), 358 ménages, 550 adultes et 198 enfants.

Page 38 de la Pièce n° [2].

Au total, la Ville de Luxembourg prend à la charge de son budget pas moins de 63,5 équivalents temps plein au sein d'associations caritatives (Pièce n° [9]).

Il faut encore ajouter que la Ville dispose d'un office social, constitué sous forme d'établissement public et placé sous la surveillance de la Ville, qu'elle finance à hauteur de 2 029 455 euros (2021) sur son budget propre, et dont la mission est la suivante¹⁰ :

(Le recours continue à la page suivante)

¹⁰ Accessible sur le site Internet de la Ville de Luxembourg, à l'adresse : <https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/aide-sociale>

Objectif

L'aide sociale assure, aux personnes dans le besoin et à leur famille, l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie. L'aide peut être de nature palliative, curative ou préventive. Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces. Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

QUELS SONT LES SERVICES PROPOSÉS?

- aides financières,
- aides en nature (p.ex : couches, lait, meubles, vêtements...).

Extrait du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Il y a d'ailleurs lieu de souligner que l'office social de la Ville de Luxembourg met en œuvre le principe de la sauvegarde de la dignité humaine¹¹ :

SAUVEGARDE DE LA DIGNITÉ HUMAINE

Chaque personne est en droit d'attendre de la collectivité, en tant qu'être humain, la garantie d'un minimum d'existence. La personne aidée doit être considérée comme un partenaire et non pas comme un objet de l'intervention étatique ou de l'instance communale.

Extrait du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Aux actions propres à la Ville de Luxembourg, évoquées ci-dessus, il y a encore lieu d'ajouter les différentes actions entreprises par l'État lui-même ou soutenues par lui (par ex., revenu d'inclusion sociale (« REVIS »), aides spécifiques de l'Office national de l'Enfance, accès au logement *via* la gestion locative sociale, etc.).

En conséquence, il existe au Luxembourg en général et, du fait de l'action de la Ville de Luxembourg, en particulier, tout une série de dispositifs qui évitent à quiconque de ne pouvoir subvenir à ses besoins vitaux que par la mendicité.

Autrement dit, au Luxembourg en général et, sur le territoire de la Ville de Luxembourg, en particulier, tout est mis en œuvre pour que nul ne soit réduit à mendier pour vivre.

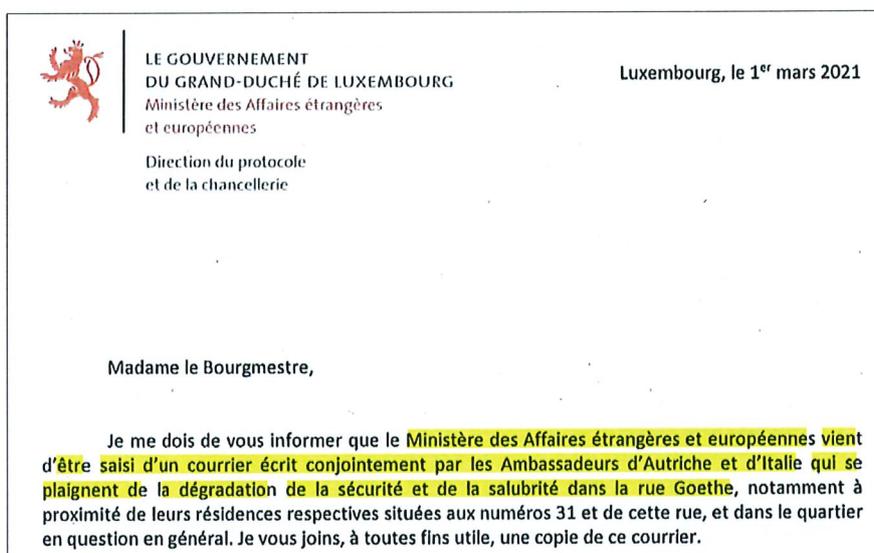
¹¹ Accessible sur le site Internet de la Ville de Luxembourg, à l'adresse : <https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/aide-sociale>

E. L'État a parfaitement connaissance des problématiques liées à la mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg

1. Demande de l'État à la Ville

En premier lieu, il est tout à fait significatif que l'État lui-même a déjà sollicité de la Ville de Luxembourg pour qu'elle agisse contre les problèmes liés à la mendicité.

Après avoir reçu les doléances, respectivement, de l'Ambassadeur de la République italienne et de l'Ambassadeur de la République fédérale d'Autriche, le ministère des Affaires étrangères et européennes a saisi la Ville de Luxembourg (Pièce n° [7]) :



Extrait du courrier du 1^{er} mars 2021 – Pièce n° [3]

2. Participation de l'État à plusieurs réunions avec la Ville sur la problématique de la mendicité

Outre ce qui précède, entre 2015 et 2023, l'État a participé à au moins de 7 réunions avec la Ville de Luxembourg, au cours desquelles la problématique de la mendicité a été abordée (Pièce n° [8]) :

- le 10 juillet 2015
- le 7 août 2015
- le 9 novembre 2015
- le 12 janvier 2016
- le 10 novembre 2020
- le 21 novembre 2021 et
- le 15 mars 2022

Ces réunions ont été tenues dans différents contextes :

- dans le cadre du comité de prévention communal, aujourd'hui prévu à l'article 38 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale ;
- dans le cadre de réunions des commissions consultatives de la Ville de Luxembourg ;
- dans le cadre d'une réunion spécialement organisée afin que la Ville de Luxembourg puisse discuter de la problématique de la mendicité avec le ministre de la Sécurité Intérieure (réunion du 12 janvier 2016) ;
- dans le cadre du comité de concertation régional convoqué annuellement par le ministre de la Sécurité intérieure sur le fondement de l'article 37 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale.

Ainsi, la Ville a alerté à de très nombreuses reprises l'État, qui s'est montré incapable d'enrayer les problèmes causés par la mendicité.

Il résulte de tout ce qui précède que l'État est parfaitement informé par la Ville de Luxembourg des problèmes liés à la mendicité, quand ce n'est pas tout simplement lui qui demande à la Ville d'agir.

III. LE DÉFAUT ALLÉGUÉ DE MOTIFS

La décision contestée s'appuie, en premier lieu, sur la circonstance que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 ne comporterait pas de motifs :

Partant, il convient de relever que ni la délibération visée, ni le règlement de police générale ne précisent aucune motivation sur la nécessité d'intervenir dans le domaine de la mendicité par voie réglementaire. Quant à l'article 42, le conseil communal entend justifier l'interdiction des autres formes de mendicité par la formule lapidaire « pour des raisons de sécurité et de salubrité publiques » sans préciser en quoi ces raisons consistent concrètement. Plus encore, le conseil communal omet de présenter les motifs qui démontreraient que la mendicité aurait des conséquences négatives sur la sécurité ou la tranquillité publiques. La délibération ne fait pas non plus état de sollicitations, d'harcèlements ou d'insistance de la part de mendiants, susceptibles de gêner ou de déranger les passants ou le public ou de créer dans leur chef des sentiments d'insécurité.

Page 3 de la décision contestée.

Le soussigné renvoie à ses développements du paragraphe I.C., en ce qui concerne la réalité factuelle des problèmes issus de la mendicité. En outre, le soussigné renvoie à l'intégralité de sa Pièce n° [3] qui démontre à suffisance de droit l'existence de « sollicitations, d'harcèlements ou d'insistance de la part de mendiants, susceptibles de gêner ou de déranger les passants ou le public ou de créer dans leur chef des sentiments d'insécurité », comme l'attendait la ministre de l'Intérieur (cf. extrait ci-dessus encadré de la décision contestée).

Le soussigné renvoie également aux développements du paragraphe I. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, en ce qui concerne les alertes répétées faites par la Ville de Luxembourg à l'État.

Qui plus est, la délibération précitée a été longuement débattue au sein du Conseil communal, préalablement à son adoption. La captation vidéo de ces débats sont publiquement accessibles sur le site internet de la Ville de Luxembourg à l'adresse : <https://www.vdl.lu/fr/la-ville/vie-politique/conseil-communal/seances-du-conseil-communal>

Puis onglet « Archives », lien vers le « Conseil communal du 27 mars 2023 » et, enfin, sélection du point 3. « Adaptation du règlement général de police de la Ville de Luxembourg suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux » :

Retransmission en direct des séances

Live Archives Recherche

Retransmission des séances du Conseil communal

Archives

2023

- Conseil communal du 21 juillet 2023
- Conseil communal du 17 juillet 2023
- Conseil communal du 03 juillet 2023
- Conseil communal du 16 juin 2023
- Conseil communal du 12 juin 2023
- Conseil communal du 26 mai 2023
- Conseil communal du 08 mai 2023
- Conseil communal du 17 avril 2023
- Conseil communal du 31 mars 2023
- Conseil communal du 27 mars 2023
- Conseil communal du 27 février 2023

Conseil communal du 27 mars 2023

Lydie Polfer - Bourgmestre, DP 00:52:03 - 03:56:43

Ordre du jour Déroulement de la séance

Navigation libre Filtrer

confirmation de règlements temporaires - décision. 00:32:35

3. Adaptation du règlement général de police de la Ville de Luxembourg suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux 00:52:03

Extraits du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Enfin, le compte-rendu des débats de cette séance du Conseil communal est accessible publiquement sur le site Internet de la Ville de Luxembourg à l'adresse : https://rapan.vdl.lu/RA_02_2023_27_03/

Il ressort de ces développements que, contrairement à ce qu'affirme erronément la ministre de l'Intérieur, la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est pas dépourvue de motifs.

La ministre de l'Intérieur confond manifestement l'absence de motivation formelle, qui n'est pas prescrite s'agissant des actes réglementaires en général et des règlements de police communaux, en particulier, d'un côté, et l'existence de motifs supportant à suffisance de droit les actes réglementaires et règlements de police, d'un autre côté.

Si la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 ne contient pas de motivation formelle, elle repose en tout état de cause sur des motifs réels, qui la justifient, tel que ci-dessus démontré.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

IV. L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU CODE PÉNAL

A. À titre principal – Le législateur n'a pas abrogé le délit de mendicité simple

1. *Exposé du problème*

La ministre de l'Intérieur expose, en substance, dans sa décision contestée que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 serait illégale – *quod non* – au motif que la délibération aurait rétabli une infraction qui aurait été abrogée du Code pénal, alors que le Code pénal ne comporterait plus d'incrimination relative à la mendicité simple :

En ce qui concerne l'article 42 précité, il faut se rappeler que la mendicité simple était, en revanche, une contravention de quatrième classe, une infraction classée au plus bas de l'échelle de gravité des infractions dont l'atteinte à l'ordre public est négligeable. Le législateur a opté pour l'abrogation de cette contravention par l'article 157 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration⁷. Non seulement la mendicité simple n'a jamais été considérée comme un phénomène susceptible de menacer l'ordre public, mais elle a également été dépénalisée.

Page 5 de la décision contestée.

Le motif contenu dans la décision contestée est erroné en droit comme en fait.

Antérieurement à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, l'article 563, point 6°, du Code pénal disposait :

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 mendians.

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.

Le point 6° de l'article 563 comportait deux phrases, séparées par un point final en bout de la première phrase et un retour-chariot. La seconde phrase était pourvue d'un recul par rapport à la marge gauche, d'une distance égale à celle de la numérotation « 6° » de l'ensemble du point.

L'article 563 du Code pénal a été modifié par l'article 157 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui dispose :

⊖ Art. 157.

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 point 2° de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 est problématique car, dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de cette loi, le point 6 du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal n'était pas immédiatement identifiable.

Se pose alors la difficulté de déterminer ce qu'est concrètement un « alinéa » et, partant, quelle est la modification législative que le législateur a effectivement entendu opérer.

2. Différentes approches possibles de la définition de l'alinéa en légistique

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 suit¹² (Pièce n° [10]) :

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°.

En conséquence, l'application de l'approche « française » conduit à une impasse, respectivement, à priver de tout effet juridique l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

La deuxième approche, que l'on peut appeler « belge », est radicalement opposée. Elle est exposée dans les *Principes de technique législative*, réalisés par le Conseil d'État belge¹³ (Pièce n° [11]), 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.*

¹² SGG et CE (F.), *Guide de légistique*, Paris, La Documentation française, 2017, 3^e éd, p. 286.

¹³ CE (B.), *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008 p. 53.

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

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 énumérations¹⁴ :

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.*

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.

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 BESCH¹⁵ :

¹⁴ Ibid., p. 55.

¹⁵ M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Luxembourg, Larcier, Promoculture, 2018, 2^e éd, p. 427.

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 également 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.

Selon cette approche également, il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa.

3. Conclusion intermédiaire et rejet de la thèse de la ministre de l'Intérieur

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 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 que le point 6° de l'article 563 du Code pénal constitue, dans sa globalité, comme le fait la ministre de l'Intérieur dans sa décision contestée, « 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 sont pas présents pour rien dans le libellé de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée.

Pour aboutir à la conclusion de la ministre de l'Intérieur, il faudrait considérer que :

1. la phrase introductive de l'énumération de l'article 563 du Code pénal constitue à elle seule un alinéa ; mais que
2. dans le même temps, l'ensemble de l'énumération (du point 1° au point 9°, inclus) constitue un autre alinéa, englobant toutes les composantes de l'énumération.

Aucune des approches ci-dessus présentées ne soutient l'approche de la ministre, pour la simple et bonne raison qu'elle est totalement incohérente : soit une énumération constitue, dans sa globalité, un alinéa global (approches « belge » et « luxembourgeoise ») soit, à l'inverse, chaque élément d'une énumération, en ce compris, sa phrase introductive, constitue à lui seul un alinéa (approche « française »).

4. Recherche de l'effet utile de l'article 157 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 présente 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 la seconde thèse est adoptée, alors il faut nécessairement rechercher dans les motifs du projet de loi n° 5802, ayant abouti à la loi du 29 août 2008, la volonté réelle du législateur.

Le projet de loi n° 5802, tel qu'initialement déposé, contenait un article 160 disposant :

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 exposait¹⁶ :

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.

¹⁶ Doc. parl., n° 5802^o, p. 92.

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.

Si l'on se réfère au commentaire des articles du projet de loi n° 5802, la volonté claire du législateur était de supprimer toute référence « à la reconduite à la frontière des étrangers prévue (...) [à l']article (...) 563 du Code pénal ».

La deuxième phrase du point 6° de l'unique alinéa de l'article 563 fait référence à une procédure de reconduite à la frontière :

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

La seule interprétation cohérente et effective 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).

Le Tribunal dispose donc de deux choix logiques et cohérents :

1. soit il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 n'a pas d'effet utile et n'abroge aucune disposition de l'article 563 du Code pénal ;
2. soit il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 vise à abroger la deuxième phrase du point 6° de l'article 563 du Code pénal.

Aucune autre interprétation n'est cohérente et, par conséquent, n'est admissible.

En particulier, l'interprétation retenue par la ministre de l'Intérieur est erronée et doit être rejetée.

5. Conclusion

Il résulte de tout ce qui précède que l'interprétation retenue par la ministre de l'Intérieur, dans sa décision contestée, pour fonder le refus d'approbation de la délibération du 27 mars 2023 du Conseil municipal est incorrecte : elle manque en fait comme en droit.

Il est ainsi tout à fait inexact d'affirmer – et de se fonder – sur la circonstance que :

Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « toute autre forme de mendicité ». Il n'est pas

Page 5 de la décision contestée.

La Ville de Luxembourg n'a pas « réintroduit » l'interdiction de la mendicité simple, puisque, tel qu'exposé *supra*, la prohibition de la mendicité simple n'a pas été abrogée à l'article 563 du Code pénal.

Par conséquent, la décision contestée est assise sur un motif inexact et, partant, illégal.

B. À titre subsidiaire – Un règlement de police peut créer une infraction non prévue par le Code pénal

Si, par impossible, le Tribunal était d'avis que le législateur, par l'effet de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée, avait abrogé l'article le point 6° de l'article 563 du Code pénal et, partant, l'infraction de mendicité simple – *quod non* – la décision contestée n'en resterait pas moins illégale.

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

(...) 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.

À ce point du raisonnement, il n'existe que deux options possibles :

1. la première option consiste à considérer que les infractions établies par les dispositions des règlements de police doivent toujours correspondre en tous points à une infraction définie par le législateur. Suivre cette hypothèse conduit, par nécessité, à la conclusion qu'un règlement de police ne peut jamais prévoir une interdiction qui n'est pas la réplique d'une interdiction établie par le législateur. Si cette option était suivie, alors l'intérêt, sur le plan juridique, des règlements de police communaux serait parfaitement nul, dans ce sens qu'ils n'apporteraient aucune norme nouvelle, ni aucune plus-value normative. Cette conclusion, totalement absurde bien que légale, est d'ailleurs rejetée par la ministre de l'Intérieur elle-même en première page de sa décision contestée, au sujet de la modification de l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement de police (cf. *infra*, par. IX.).
2. la seconde option consiste à considérer que les infractions établies par les dispositions des règlements de police peuvent couvrir d'autres comportements que ceux établis comme infractions dans le Code pénal. Dans ce cas, des dispositions d'un règlement de police communal doivent nécessairement pouvoir toiser d'autres comportements que ceux prohibés ou sanctionnés par le législateur.

D'évidence, seule la seconde option est logique et cohérente avec l'état du droit. Il n'y aurait aucun intérêt non seulement à autoriser les communes à adopter des règlements de police mais encore à rendre l'exercice de ces pouvoirs de police obligatoires (cf. *supra*, par. II.A.) si les communes n'avaient la possibilité de prohiber que des comportements déjà prohibés par le législateur.

Le motif de la décision contestée selon lequel :

Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « toute autre forme de mendicité ». Il n'est pas
Page 5 de la décision contestée.

n'est par conséquent pas susceptible de fonder en droit la décision contestée.

Selon le raisonnement qui précède, le simple fait pour la Ville de Luxembourg de réintroduire l'interdiction d'une pratique qui ne serait plus pénalement sanctionnée par le Code pénal – *quod non* – ne justifierait pas, en droit, la décision contestée.

Par conséquent, la décision contestée est assise sur un motif inexact et, partant, illégal.

V. SUR L'ABSENCE DE VIOLATION DE LA LOI DU 10 AOÛT 1992 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

La décision contestée soutient – à tort – que la décision contestée serait contraire à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse :

Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « toute autre forme de mendicité ». Il n'est pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées, mais il ne fait nul doute que la mendicité simple en fait partie. **L'article 42 précité semble viser aussi, du moins implicitement, la mendicité des mineurs et est ainsi contraire au Code pénal et à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui établit la majorité pénale à 18 ans.**

Page 5 de la décision contestée.

La question de l'âge pénal est sans aucune incidence sur la formulation de l'infraction. L'articulation entre l'article 29 de la loi communale – qui prévoit la sanction pénale de la violation d'un règlement de police communal – d'un côté, et la loi du 10 août 1992, d'un autre côté, ressortit de la compétence du juge pénal.

Du reste, aucune infraction établie par le Code pénal n'est assortie d'une précision selon laquelle elle ne s'applique pas aux mineurs. La question de la responsabilité pénale n'est pas toisée dans la définition des infractions établies par le Code pénal.

La décision contestée confond la définition de l'incrimination, d'un côté, avec les conditions de son application et de sa répression, d'un autre côté, qui n'ont pas à être établies dans la définition de l'incrimination.

À suivre le raisonnement de la ministre de l'Intérieur, si la définition de l'incrimination devait nécessairement préciser qu'elle ne s'applique qu'aux majeurs sous peine d'être illégale, aucune infraction du Code pénal ne serait applicable, car en contradiction avec la loi du 10 août 1992, argument qui n'a pas de sens sur le plan juridique.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

VI. SUR LA PROPORTIONNALITÉ

La ministre de l'Intérieur, dans sa décision contestée, soutient à tort que :

temps et de lieu dont l'étendue de chacune correspond, en fait, à une interdiction générale. En effet la mendicité est interdite de 07 :00 à 22 :00 et dans les espaces qui sont les plus fréquentés de la Ville pendant les horaires précités. En dehors de cette plage horaire et des espaces déterminés, la mendicité ne peut pas avoir lieu de manière effective et réelle à défaut de public ou de passants auprès desquels les mendiants pourraient appeler à la générosité. **L'interdiction de l'article 42, bien que limitée en droit, revient à une interdiction générale de fait.** Des différences en fonction de l'auteur de la mendicité, de sa

Page 4 de la décision contestée.

La ministre de l'Intérieur estime ainsi que, malgré l'encadrement strict – temporel et géographique – de la limitation de la mendicité, elle devrait être considérée comme une « *interdiction générale de fait* ».

Cette conclusion est erronée, pour les raisons qui suivent.

A. Quant à la limitation temporelle

La délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal prohibe la mendicité de 07h à 22h, sur certains territoires de la Ville.

Cette limitation est certes étendue, mais il est faux de dire qu'elle revient à une « *interdiction générale de fait* ».

Les quelques espaces géographiques de la Ville de Luxembourg concernés par la limitation de la mendicité ne sont pas vides de toute personne en dehors des horaires indiqués.

Il suffit, par ex., de penser aux rues animées le soir en semaine et plus encore pendant les week-end au niveau des bars et lieux festifs de la rue de la Boucherie ou de la rue du Marché aux herbes, de même que sur la Place d'Armes, en particulier en été, qui ne désemplit pas avant tard et, en tout état de cause, bien après 22h. On peut encore penser à l'avenue de la Liberté ou l'avenue de la Gare, qui connaissent également une vie importante après 22h, ou encore au champ du Glacis, qui accueille très souvent des événements se poursuivant jusque tard la nuit.

Il est donc tout à fait faux de considérer, comme le fait la ministre de l'Intérieur, que « *la mendicité ne peut pas avoir lieu de manière effective et réelle à défaut de public ou de passants auprès desquels les mendiants pourraient appeler à la générosité* » après 22h, dans les quelques lieux concernés par la limitation.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

B. Quant à la limitation géographique

Pour mémoire, la limitation formulée par la délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal est limitée à quelques zones et rues de la Ville, à savoir :

- une partie de la Ville Haute (celle comprise entre les rues suivantes : Boulevard Royal - Côte d'Eich - rue du Palais de Justice - rue Wiltheim - rue Large - rue du Saint Esprit Plateau du Saint Esprit - boulevard F.D. Roosevelt - Boulevard Royal) ;
- les grandes artères du quartier de la Gare (Av. de la Liberté, Av. de la Gare, Bd de la Pétrusse, Pont Adolphe et Rue de Strasbourg) ;
- quelques places publiques (champ du Glacis, places de la Constitution, de l'Europe, de la Gare, Léon XIII, de Paris, du Parc, de Strasbourg et Wallis) ;
- les parcs publics (parcs de Cessange, Édith Klein, Édouard André, de Gasperich, Kaltreis, Laval, Mansfeld, de Merl, central et Tony Neuman ainsi que les skateparks de Dommeldange, de Gasperich et de la Pétrusse).

THEWES & REUTER

Considérer que cette délimitation équivaut une « *interdiction générale de fait* » relève du parti-pris ou de la pétition de principe.

La réalité objective que le tribunal administratif pourra seule prendre en considération est différente : outre les parcs et quelques places publiques centrales, ne sont en effet concernées qu'une partie de la Ville-Haute et quelques artères du quartier de la Gare.

La Ville de Luxembourg n'est pas limitée à ces zones géographiques.

La vision de carte postale de la Ville de Luxembourg qui semble sous-tendre la décision de la ministre de l'Intérieur omet de prendre en considération le fait que la Ville de Luxembourg comporte de nombreux autres points d'attraction déconcentrés qui sont très vivants. L'on ne citera ici que les quartiers très animés toute l'année du Limpertsberg, du Kirchberg, de la Cloche d'Or ou encore de Bonnevoie, de Merl et de Belair où la limitation de la mendicité ne s'applique pas.

Ne sont notamment pas concernés par la limitation de la mendicité les abords des grands centres commerciaux comme celui du Kirchberg, de la Cloche d'Or ou encore du City Concorde, qui présentent une très forte affluence tout au long de l'année.

Ne sont pas non plus concernés les quartiers touristiques de Clausen, du Grund ou encore du Pfaffenthal.

Concernant la Ville-Haute, il convient de noter que l'intégralité du quartier n'est pas concernée par la limitation de la mendicité. Les entrées directes et passantes de la ville sont exclues du périmètre de limitation.

Dans la Vielle Ville, la rue Sigefroi, à la jonction avec la montée de Clausen, et jusqu'au croisement avec la rue Large et la rue Wiltheim n'est pas concernée par la limitation de la mendicité, pas plus que le Chemin de la Corniche. Il s'agit pourtant de haut-lieux de la fréquentation touristique, avec l'entrée des casemates à proximité, la vue sur le Grund depuis la corniche et l'accès au Petit Train.

De même, les rues situées entre le parc Édouard André ou le parc Édith Klein, depuis les abords des parcs d'un côté, et le boulevard Royal, d'un autre côté, ne sont pas non plus concernés par cette limitation.

S'agissant du quartier de la Gare, en réalité, seules quelques artères sont concernées. Elles sont indiquées en rouge sur la carte ci-dessous :

(Le recours continue à la page suivante)

Il en va de même pour les skate-parks, qui sont fréquentés principalement par des mineurs.

Il résulte de tout ce qui précède que le périmètre de la limitation concerne, en substance :

- les lieux à très forte densité humaine dont les rues, souvent étroites, doivent être dégagées (par ex. le périmètre de limitation dans la Ville Haute) ;
- les artères à forte densité de passage (artères situées entre et depuis la gare et la Ville Haute) ;
- les places qui constituent des parkings (champ du Glacis, par ex.) ou qui doivent restées dégagées, c'est-à-dire, sans stationnement de personnes, notamment aux abords d'institutions européennes, pour des raisons de sécurité (par ex. la place de l'Europe) ;
- et enfin, les lieux qui exigent que la Ville assure une sécurité et une tranquillité maximales (les parcs et skate-parks, principalement fréquentés par des familles avec enfants).

Ce périmètre se trouve restreint au strict nécessaire et ne prive aucunement les personnes pratiquant la mendicité de solliciter autrui de façon réelle et effective sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

En tout état de cause, il est tout à fait faux d'affirmer que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 aurait pour objet ou pour effet de conduire une « *interdiction générale de fait* ».

Ce motif de la décision contestée manque ainsi en fait.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

VII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ À LA CEDH

A. Exposé du motif de la décision contestée

La décision contestée expose, en substance, la règle établie à l'article 29 de la loi communale :

Les règlements communaux doivent être conformes aux normes hiérarchiquement supérieures⁴. Il y a donc lieu d'examiner si l'interdiction visée à l'article 42 du règlement de police générale de la Ville de Luxembourg est conforme au droit international et national.

Page 4 de la décision contestée.

Dans cette perspective de l'examen de la conformité de la délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal, la décision contestée adopte comme norme de référence, notamment, la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après « CEDH »).

La décision contestée repose sur le motif suivant :

En ce qui concerne le droit international, la question de la conformité de l'interdiction de « toute autre forme de mendicité » de 07 :00 – 22 :00 dans les endroits les plus fréquentés sur le territoire de la Ville de Luxembourg à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention)¹⁷ se pose.

Selon la Cour, l'interdiction légale de la mendicité peut constituer une ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 8 de la Convention, mais qu'elle peut être justifiée, par des considérations d'ordre public et de sécurité publique, particulièrement en présence de formes agressives de mendicité. Or la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention. La Cour a encore estimé que l'autorité interne qui interdit la mendicité doit démontrer de manière convaincante que l'ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par la Convention est proportionnée aux buts poursuivis et qu'elle correspond à un besoin social impérieux. Ainsi, une interdiction générale est une mesure radicale qui mérite une justification solide. Une interdiction simple de la mendicité, indépendamment de l'auteur de l'activité poursuivie, et de sa vulnérabilité éventuelle, de la nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l'appartenance ou non de l'auteur à un réseau criminel constitue par conséquent une ingérence non justifiée.

Il en ressort que l'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg n'est pas justifié par des motifs concrets quelconques.

Page 4 de la décision contestée.

La ministre de l'Intérieur renvoie à l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CourEDH »)¹⁷.

L'affaire devant la CourEDH avait été initiée par une requérante de nationalité roumaine appartenant à la minorité rom, condamnée pour avoir pratiqué la mendicité à Genève à une peine d'amende, laquelle avait été exécutée sous forme de peine d'emprisonnement, en application de la loi genevoise.

La CourEDH avait conclu que, dans les faits et circonstances de l'espèce, la Suisse avait violé l'article 8 CEDH.

La ministre de l'Intérieur, dans sa décision attaquée, déduit rapidement – et erronément – du dispositif de l'arrêt précité que « la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés ».

Appliquant la conclusion erronée qui précède à la délibération du 27 mars 2023, la ministre de l'Intérieur conclut :

forme ou de l'appartenance à des réseaux ne sont pas opérées. Il en résulte que l'interdiction de l'article 42 est à considérer comme une interdiction générale de la mendicité, disproportionnée quant aux objectifs poursuivis et, surtout, contraire à l'article 8 de la Convention.

Il convient de corriger l'erreur commise par la ministre de l'Intérieur et d'apprécier la conformité de la délibération du 27 mars 2023 à la CEDH dans une perspective redressée et exempte de tout vice de raisonnement.

¹⁷ CourEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

B. Un arrêt exclusivement fondé sur une analyse *in concreto*

1. Un constat préliminaire : l'absence de consensus au sein des États parties

Avant tout raisonnement juridique, la Cour se livre à une analyse comparée du régime juridique applicable à la mendicité dans 38 États parties à la CEDH.

La CourEDH constate l'absence de consensus au sein des États parties à la CEDH en ce qui concerne la répression de la mendicité.

Il n'existe donc pas, à l'échelle des États parties à la CEDH, de refus de la limitation de la mendicité.

2. Les faits de l'espèce conditionnent l'applicabilité de l'article 8 CEDH

La CourEDH apprécie l'applicabilité – avant même d'évoquer son application concrète – de l'article 8 CEDH au regard des faits précis et particuliers de l'espèce.

Elle juge tout d'abord que :

c. Slovénie, n^{os} 24816/14 et 25140/14, § 116, 10 mars 2020). La Cour estime que la dignité humaine est sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants (voir, dans ce sens, l'arrêt rendu par le Conseil d'État belge le 6 janvier 2015 dans l'affaire *Pietquin et autres*, cité au paragraphe 28 ci-dessus). En mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire.

Page 21 de l'arrêt – §56.

La CourEDH place son raisonnement dans la perspective de la dignité humaine et considère que la mendicité constitue un moyen pour « *surmonter une situation inhumaine et précaire* ».

C'est au regard de l'atteinte à la dignité que la CourEDH raisonne.

La conséquence immédiate de cette position de départ du raisonnement réside dans la nécessité d'apprécier les faits de l'espèce :

n^o 37). En d'autres termes, il convient de prendre en compte les spécificités du cas concret, et notamment les réalités économiques et sociales de la personne concernée.

Page 22 de l'arrêt – §57.

La CourEDH prend alors soin de délimiter les données du contexte particulier de l'affaire qu'elle juge :

58. S'agissant du cas d'espèce, la requérante allègue qu'elle est extrêmement démunie, analphabète et sans emploi. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas. Dès lors, la Cour n'a aucune raison de douter de la véracité de cette allégation. L'intéressée affirme également qu'elle ne bénéficie pas d'aide sociale et il n'apparaît pas non plus qu'elle soit soutenue par une tierce personne. La Cour est prête à accepter que la mendicité permettait à la requérante d'acquérir un revenu et d'atténuer sa situation de pauvreté. En interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, assortie d'une peine d'emprisonnement pour non-exécution de la peine prononcée, les autorités suisses l'ont empêchée de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constitue, pour elle, l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires.

Page 22 de l'arrêt – §58.

Au terme de son examen des faits de l'espèce, la CourEDH constate que la mendicité était l'unique moyen – à l'exception de tout autre – pour la requérante de subvenir à ses besoins.

Les autres moyens théoriquement existant, à savoir le soutien d'un proche et l'aide sociale, sont exclus dans le cas d'espèce, le Gouvernement n'ayant pas contesté et la CourEDH ayant admis que la requérante ne disposait, dans les faits, pas de possibilité de bénéficier de ces soutiens alternatifs.

La CourEDH exprime ce constat de l'absence de choix autre que la mendicité pour survivre dans le chef de la requérante au paragraphe 115 de son arrêt :

115. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Page 35 de l'arrêt – §115.

La lecture de l'arrêt qui précède est également celle du Juge luxembourgeois à la CourEDH, Georges RAVARANI, qui expose, dans son opinion en partie concordante et en partie dissidente, qui mérite d'être citée *in extenso* :

4. **L'importance conférée aux faits de l'espèce par la majorité.** Les faits de l'espèce sont très importants puisque le raisonnement de l'arrêt repose pour l'essentiel sur le constat factuel que « l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour elle l'un des moyens de survivre. »² Et la conclusion ne fait pas de doute : **c'est parce qu'elle** se trouvait dans un tel état de **dénuement extrême** qu'elle avait **besoin de mendier** pour subvenir à ses besoins élémentaires³ et c'était **ainsi** que, selon la majorité, sa dignité humaine était en jeu : « se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité. »⁴ **L'affirmation d'un lien de causalité entre la pauvreté et la nécessité de mendier pour survivre est particulièrement prononcée dans la conclusion à laquelle arrive l'arrêt concernant la proportionnalité de la mesure incriminée :** « (...) la Cour estime que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle **n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance** et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre (...) »⁵ Selon l'arrêt, cet état de fait n'a pas seulement pesé dans l'appréciation de l'exercice de mise en balance des intérêts respectifs, mais il a aussi, en amont, rendu l'article 8 de la Convention applicable⁶.

Pages 43 et 44 de l'arrêt.

Autrement dit, la CourEDH reconnaît, au vu des faits particuliers du cas d'espèce, l'applicabilité de l'article 8 de la CEDH dans l'affaire qui lui était soumise, mais uniquement parce qu'elle a constaté que la requérante « *n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance* » (§115 de l'arrêt, précité).

(Le recours continue à la page suivante)

3. Les faits de l'espèce conditionnent le constat de la violation de l'article 8 CEDH

Selon la même démarche que s'agissant du raisonnement relatif à l'applicabilité de l'article 8 CEDH, la CourEDH examine, au fond, le contexte concret de l'affaire qui lui était soumise.

Très logiquement, elle constate que la mendicité constituait pour la requérante le seul moyen de survivre, eu égard aux faits de l'espèce :

107. S'agissant, d'abord, de l'intérêt (privé) de la requérante à se livrer aux activités incriminées, à savoir la pratique de la mendicité, il est incontesté que l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour la requérante l'un des moyens de survivre. Elle estime que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, l'intéressée avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.

Page 33 de l'arrêt – §107.

La CourEDH prend également soin de souligner que la sanction, en l'espèce, avait été un emprisonnement :

108. Quant à la nature et à la sévérité de la sanction infligée, la Cour rappelle que la requérante a été condamnée à une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. Incapable de payer cette somme, l'intéressée a effectivement purgé une peine privative de liberté dans la prison provisoire de Champ-Dollon à partir du 24 mars 2015. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement, la Cour estime que cette peine privative de liberté peut être prise en compte dans le cas d'espèce, même si elle est intervenue après le dépôt de la présente requête, en ce qu'elle est la conséquence directe de l'impossibilité pour la requérante de s'acquitter de l'amende qui lui avait été infligée, soit la mesure dont l'intéressée se plaint devant la Cour. Par ailleurs, le Gouvernement a amplement eu l'occasion de se prononcer sur la proportionnalité de ladite mesure au cours de la procédure contradictoire devant la Cour.

109. La Cour estime qu'il s'agit d'une sanction grave. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard à la situation précaire et vulnérable de la requérante, l'imposition d'une peine privative de liberté, qui peut alourdir encore davantage la détresse et la vulnérabilité d'un individu, était pour elle presque automatique et quasiment inévitable.

Page 33 de l'arrêt – §108 et 109.

La CourEDH souligne ainsi, tout à la fois (1) le caractère extrêmement grave de la peine d'emprisonnement, (2) le caractère automatique et quasiment inévitable de cette peine, (3) la situation déjà précaire et vulnérable de la requérante et (4) le fait que la peine – grave et automatique – ne pouvait avoir comme conséquence que de dégrader encore la situation de la requérante.

En conséquence, la CourEDH conclut qu'en privant la requête d'exercer la seule activité lui permettant de survivre, l'État a violé l'article 8 CEDH :

115. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Page 35 de l'arrêt – §115.

4. Conclusion intermédiaire

La lecture attentive de l'arrêt et de l'opinion séparée du Juge RAVARANI, bien loin de confirmer le motif de la décision contestée, la contredit totalement.

Il est tout à fait faux de considérer, comme la fait la ministre de l'Intérieur, que, de façon générale :

(...) la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention

La CourEDH a simplement jugé, très logiquement d'ailleurs, que (1) une interdiction générale et absolue de la mendicité touchant (2) des personnes dont il est prouvé qu'elles ne disposent pas d'autre moyen de survie que la mendicité porte atteinte au respect de leur droit à la vie privée établie par l'article 8 de la CEDH.

C. **Le raisonnement et la solution de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* ne sont pas transposables à la présente instance**

Au terme de ce qui précède, il ne peut être retenu que l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité, constitue un motif valable et légal de la décision contestée.

En effet, plusieurs différences majeures entre, d'un côté, la solution retenue par l'arrêt *Lacatus c. Suisse* et, de l'autre côté, la situation en litige conduisent à la conclusion qui précède :

1. tel que démontré au paragraphe 0, qui précède, la limitation de la mendicité établie par la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est ni générale ni absolue, contrairement à la loi suisse évoquée dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité ;
2. tel que démontré au paragraphe I.D., qui précède, la Ville met tout en œuvre pour que personne ne soit réduit à mendier. S'y ajoute que l'État sert également tout une série

de prestations sociales destinées à empêcher que des personnes deviennent vulnérables au point de n'avoir pas d'autres choix que de devoir mendier, alors que, dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité la CourEDH a reconnu que la requérante ne disposait d'aucun autre moyen de subsistance que la mendicité ;

3. aucune peine de prison n'est établie en cas de violation de la limitation de la mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg alors que dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité, la requérante a effectivement été emprisonnée.

En conséquence, ni le caractère généralisé de l'interdiction de la mendicité, ni la nécessité de mendier, ni la gravité de la peine, ni son caractère automatique – qui constituent autant de circonstances justifiant la solution de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* – ne sont présents dans le cas d'espèce soumis au Tribunal administratif.

Aussi, la solution retenue par la Cour EDH dans son arrêt *Lacatus c. Suisse* précité, est purement et simplement inapplicable au cas d'espèce.

Il en résulte mécaniquement que le motif de la décision contestée fondé sur la considération erronée que :

(...) la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention

manque en fait comme en droit.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

Du reste, à titre surabondant, il y a lieu de souligner qu'une éventuelle condamnation pénale ne serait, en tout état de cause, pas prononcée par la Ville de Luxembourg mais par l'État.

Il appartient en tout état de cause au juge pénal de faire prévaloir la CEDH sur le droit interne, en cas de contrariété entre ces deux *corpus* de normes.

En conséquence, une éventuelle violation de la CEDH ne pourrait en toutes hypothèses avoir lieu que si et seulement si un juge pénal, constatant l'état de nécessité de mendicité dans lequel se trouverait un prévenu pour survivre, le condamnerait malgré tout à une peine de police.

En aucun cas, la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est susceptible, par elle-même, c'est-à-dire, sans l'intervention postérieure d'un juge pénal, de violer la CEDH.

VIII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES

La décision contestée repose sur le motif – erroné – que :

dépénalisée par la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ainsi l'article 42 ne remplit pas le degré de précision exigé par le principe de la légalité des peines prévu à l'article 14 de la Constitution et est contraire aux articles 342 et suivants du Code pénal.

Page 6 de la décision contestée.

Le fondement de la conclusion – erronée – de la ministre de l'Intérieur repose sur ce qu' « il n[est] pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées » par la limitation de la mendicité établie par la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023.

L'article 41 du règlement de police de la Ville de Luxembourg prohibe en tout temps et en tous lieux « toute forme de mendicité organisée ou en bande ».

L'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg – dans la version que la ministre de l'Intérieur a refusé d'approuver par sa décision contestée – dispose :

Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite [ndla : suivent les limitations de temps et de lieux]

L'expression « toute autre forme de mendicité » de l'article 42 doit être lue par rapport à l'article 41 du règlement de police – qui précède immédiatement l'article 42 – et qui, lui, vise « toute forme de mendicité organisée ou en bande ».

En conséquence, contrairement à ce qu'indique la ministre de l'Intérieur, la définition des activités limitées est très claire : il s'agit de toute forme de mendicité, autres que la « mendicité organisée ou en bande » qui, elles, sont toujours interdites.

La décision contestée repose d'ailleurs sur une contradiction de motifs, puisqu'elle admet elle-même la conclusion qui précède :

L'article 42 est encore imprécis dans la mesure où il n'est pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées. Elles ne sont pas définies de manière explicite, mais seulement générale et en n'excluant que la mendicité organisée ou en réunion interdite par l'article 41. Il faut en conclure que sont visées toutes les autres formes de mendicité déjà incriminées ou non par le Code pénal, à savoir les formes de mendicité aggravée visées par les articles 342 et suivants du Code pénal et la mendicité simple

Page 5 de la décision contestée.

Il y a lieu de souligner que l'argument tiré d'une contrariété alléguée à l'ancien article 14 de la Constitution (dont le principe est repris aujourd'hui à l'article 19 de la nouvelle Constitution) constitue, en réalité, un argument de pur mauvaise foi, soulevé avec le seul objectif de « faire feu de tout bois ».

En effet, la formule « toute autre forme » apparaît à de nombreuses reprises dans le Code pénal dont, par ex (le soussigné souligne) :

- à l'article 135-4, paragraphe 1^{er}, qui dispose :

Toute personne qui, volontairement et sciemment, fait activement partie d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute autre forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste, est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 euros à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement,

même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de ce groupe ni de s'y associer comme auteur ou complice.

- à l'article 135-11, paragraphe 1^{er}, qui dispose :

Constitue un acte de provocation au terrorisme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, y compris par le biais de réseaux de communications électroniques, avec l'intention d'inciter, directement ou indirectement, à la commission d'une des infractions visées au présent chapitre.

- à l'article 136ter, point 7, qui dispose :

Est qualifié de crime contre l'humanité l'un des actes suivants lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque: (...)

7. viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ; (...)

- à l'article 442-1bis, qui dispose :

Constitue une disparition forcée l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté d'une personne, dans des conditions la soustrayant à la protection de la loi, par un ou plusieurs agents de l'État ou par une personne ou un groupe de personnes agissant avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement des autorités de l'État, lorsque ces agissements sont suivis de sa disparition et accompagnés soit du déni de la reconnaissance de la privation de liberté, soit de la dissimulation du sort qui lui a été réservé ou de l'endroit où elle se trouve.

Par ailleurs, une recherche dans le Code pénal avec l'occurrence « autre » – adjectif qui constitue la substance essentielle du motif erroné soulevé par la ministre de l'Intérieur pour justifier sa décision contestée – démontre que cet adjectif apparaît à 263 reprises.

L'emploi de l'adjectif « autre » et le renvoi à « *toute autre forme* » pour la définition d'une infraction pénale est par conséquent une démarche parfaitement admise en droit pénal.

Il en résulte que le motif de la décision contestée est erroné et, partant, illégal.

IX. CONCERNANT L'ILLÉGALITÉ DU REFUS D'APPROUVER L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1^{ER}, DU RÈGLEMENT DE POLICE

La décision contestée porte également refus d'approuver l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement de police de la Ville de Luxembourg, dans sa rédaction issue de la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023.

(Le recours continue à la page suivante)

La décision contestée est, sur ce point, ainsi libellée :

A. Article 22, paragraphe 1^{er}

L'article 22, paragraphe 1^{er} dispose que « Sans préjudice des dispositions qui précèdent, il est interdit de troubler le repos nocturne de quelque manière que ce soit ». L'article est superfétatoire, voire non-conforme à la loi alors que l'infraction en question est prévue par l'article 561.1^o du Code pénal qui a la teneur suivante : « Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : 1^o Ceux qui se seront rendus coupables de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants ; ... ».

Page 1 de la décision contestée.

La décision contestée est également illégale sur le point qui précède, pour les raisons suivantes.

En premier lieu, il résulte du libellé même de l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement de police de la Ville de Luxembourg, dans sa rédaction issue de la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023, que l'interdiction s'applique aux troubles du repos nocturne générés « de quelque manière que ce soit ».

En comparaison, l'article 561, point 1^o, du Code pénal ne s'applique qu'aux troubles provenant de « bruits ou tapages ».

Le champ d'application de l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement de police de la Ville de Luxembourg est donc plus large que l'infraction prévue et réprimée à l'article 561 du Code pénal.

En conséquence, le motif sur lequel repose la décision contestée selon lequel « L'article [serait] *superfétatoire* » manque totalement en fait.

En deuxième lieu, la décision contestée repose sur une double contradiction de motifs.

En effet, tout d'abord, si une disposition réglementaire est jugée « *superfétatoire* » pour doubler une disposition légale, elle ne peut, par définition, pas lui être « *non-conforme* ».

Soit la disposition réglementaire double la disposition légale, et, en conséquence, elle ne lui ajoute rien, de sorte qu'elle ne peut pas lui être, par définition, « *non-conforme* », soit, au contraire, la disposition réglementaire ne se contente pas de doubler pas la disposition légale et, dans ce cas, elle ne peut être « *superfétatoire* ».

En exposant que « L'article est *superfétatoire*, voire *non-conforme à la loi* », la décision contestée repose sur des motifs contradictoires.

Elle est, partant, illégale.

Ensuite, il y a de souligner que la décision contestée se contredit dans ses motifs, au détriment de la Ville, en refusant d'adopter une position claire sur le fait de savoir si une disposition d'un règlement de police communal peut diverger des dispositions pénales légales ou non.

En effet, au sujet de l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement de police, la ministre de l'Intérieur estime illégale une disposition qu'elle juge « *superfétatoire* » pour doubler une disposition du Code pénal.

Cependant, la ministre de l'Intérieur, dans la même décision contestée, juge illégale une disposition d'un règlement de police communal prohibant un comportement non réprimé par le Code pénal (cf. *supra*, au sujet de l'article 42 du règlement de police, par. IV.O).

Si l'on porte un regard attentif sur l'intégralité de la décision contestée – en tant qu'elle concerne l'article 22, paragraphe 1^{er}, et l'article 42 – la position de la ministre de l'Intérieur est tout à la fois de refuser d'approuver une disposition d'un règlement de police parce qu'elle ajoute à la loi ET une disposition d'un règlement de police parce qu'elle n'ajoute rien à loi.

Ce faisant, la décision contestée adopte – dans le même acte ! – deux positions exactement contraires qui, appliquées ensemble, comme dans la décision contestée, aboutissent en réalité à neutraliser totalement le pouvoir de police communal.

La décision contestée est, partant, illégale.

Mais il y a plus grave encore, ces deux positions contradictoires adoptées et appliquées par la ministre de l'Intérieur dans le même acte – la décision contestée – sont toutes deux erronées sur le plan juridique et illégales.

Il a déjà été démontré qu'une disposition d'un règlement de police communal peut tout à fait interdire un comportement qui n'est pas prohibé par le Code pénal (cf. *supra*, par. IV.O.).

Mais, en outre, une disposition d'un règlement de police communal peut tout à fait doubler une infraction prévue et réprimée par le Code pénal.

En effet, et en troisième lieu, à supposer même que l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement de police soit « *superfétatoire* » par rapport à l'article 561, point 1), du Code pénal – *quod non* – cette circonstance ne serait pas de nature à justifier le refus d'approbation.

La Cour administrative a jugé, de façon très claire et sans ambiguïté¹⁸ :

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.

En conséquence, le simple fait pour l'article 22, paragraphe 1^{er}, du règlement de police de la Ville de Luxembourg de doubler l'article 561, point 1°, du Code pénal serait en tout état de cause sans incidence sur sa légalité.

Il résulte de tout ce qui précède que le motif de la décision contestée est erroné et, partant, illégal.

¹⁸ Cour adm., 7 mai 2002, n° 14197C du rôle, p. 5.

X. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE

Il résulte de tout ce qui précède que la décision contestée ne repose sur aucun motif valable.

La décision contestée a, en réalité, été adoptée à des seules fins politiques, sans aucune assise juridique un tant soit peu solide.

L'instrumentalisation d'un acte juridique – la décision contestée – à des fins purement politiques, sans aucune argumentation juridique un minimum valable, a placé la Ville de Luxembourg dans l'obligation de former le présent recours, dans le seul but de lui permettre d'assumer ses missions obligatoires de police administratif, au profit exclusif des habitants et usagers du domaine public.

En conséquence, sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il y a lieu d'accorder à la Ville de Luxembourg une indemnité de procédure de 10 000 euros, visant à couvrir les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, dont, notamment, les frais d'avocats.

PAR CES MOTIFS

et tous autres à déduire en plaidant et à suppléer même d'office et sous la réserve formelle et expresse de pouvoir changer, majorer ou modifier les présentes conclusions en cours d'instance et suivant qu'il appartiendra, Maître Marc THEWES pour sa partie conclut à ce qu'il

PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

dire et juger le présent recours recevable,

au fond, le dire et juger bien-fondé,

partant, annuler la décision de la ministre de l'Intérieur du 15 mai 2023, en ce qu'elle refuse d'approuver les articles 22, paragraphe 1^{er}, et 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg, tel que modifié par la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023,

renvoyer le dossier en prosécution de cause devant la ministre de l'Intérieur,

condamner l'État à payer à la Ville de Luxembourg une indemnité de procédure de 10 000 EUR pour les frais qu'il serait inéquitable de laisser à sa charge au vœu de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, parmi lesquels les honoraires d'avocat;

sous toutes réserves généralement quelconques.

Luxembourg, le 14 août 2023

Pour original,

p. Marc THEWES – Avocat à la Cour, emp.,
Laurent WELTER – Avocat à la Cour

INVENTAIRE DES PIÈCES AU SOUTIEN DU RECOURS

Pièce n° [1]	Décision de la ministre de l'Intérieur du 15 mai 2023
Pièce n° [2]	Rapport d'activités 2021 de la Direction des affaires sociales de la Ville de Luxembourg
Pièce n° [3]	Extraits de plaintes reçues par la Ville de Luxembourg
Pièce n° [4]	Règlement de police de la Ville de Diekirch (extraits)
Pièce n° [5]	Règlement de police de la Ville d'Ettelbrück (extraits)
Pièce n° [6]	Règlement de police de la Ville de Dudelange (extraits)
Pièce n° [7]	Courrier du 1 ^{er} mars 2021 du ministère des Affaires étrangères à la Ville de Luxembourg
Pièce n° [8]	Compte-rendus des réunions entre la Ville et l'État ayant traité de la mendicité
Pièce n° [9]	Liste des associations œuvrant dans le domaine social subventionnées par la Ville de Luxembourg
Pièce n° [10]	Guide de légistique (Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'État français – extraits)
Pièce n° [11]	Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires (Conseil d'État de Belgique – extraits)