



**Commission consultative
des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Avis

sur

**le projet de loi n°8418 portant modification du Code pénal et du Code de
procédure pénale**

Avis 01/2025

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Observations préliminaires	4
	A. La fin d'un débat autour de la pénalisation de la mendicité dite simple	4
	B. Bref rappel du droit international et européen autour de la mendicité.....	7
III.	Analyse du projet de loi : la pénalisation de la mendicité agressive	9
	A. Un manque de clarté et de prévisibilité de l'interdiction	9
	1. L'ambiguïté et les risques d'interprétation	9
	2. À la limite de l'extorsion	12
	B. La nécessité de l'interdiction.....	13
	1. Des mesures existantes moins répressives.....	14
	2. La condition de mendiant.....	14
	C. La disproportionnalité de la peine	15
	1. Une privation de liberté sévère et inadaptée	16
	2. Une incohérence dans l'échelle des peines	17
	3. Le principe de non-punition des victimes de traite des êtres humains.....	18
IV.	Conclusion	19
V.	Recommandations	20

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

I. Introduction

Conformément à l'article 2(2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est autosaisie en date du 7 octobre 2024 du projet de loi n°8418 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale. Le projet de loi vise, entre autres, à supprimer toutes les formes de mendicité qui figurent actuellement dans le Code pénal et introduit le concept de « mendicité agressive ».

Ce projet intervient dans un contexte juridique et social où les questions de sécurité et de répression de comportements dits « agressifs » sont devenues des préoccupations centrales pour les autorités publiques. Si la CCDH salue la suppression des dispositions actuelles du Code pénal relatives à la mendicité, elle estime que le projet de loi soulève des interrogations importantes quant à la proportionnalité des sanctions relatives à la mendicité agressive, la prévisibilité de la loi pénale et le respect des droits des mendiants.

La CCDH constate d'une manière générale que le présent projet de loi fait partie du nombre croissant de mesures répressives adoptées par le gouvernement.¹ Il est vrai que l'État doit prendre des mesures pour mettre les individus à l'abri d'éventuelles violences.² Or, au lieu de s'interroger sur les raisons économiques, sociales et politiques de ces phénomènes, et encore moins d'agir sur ces dernières, un certain nombre d'États ont tendance à recourir à des mesures de surveillance, de sécurisation et de répression. Au Luxembourg, on constate en même temps une régression des mesures sociales permettant de protéger les droits humains des personnes dans des situations particulièrement vulnérables : la limitation de l'accès à la *Wanteraktioun*, les décisions et pratiques déplorables en matière d'asile et immigration ou encore les déguerpissements inédits d'adultes et d'enfants en situation de précarité. Comme l'a rappelé un arrêt phare de la Cour européenne des droits de l'homme, « *il convient de lutter contre la pauvreté et non contre les pauvres* ».³

¹ Platzverweis renforcé, vidéosurveillance, bodycams, etc.

² Frédéric Sudre, « Droit européen et international des droits de l'Homme » PUF, 11e édition, page 164.

³ Cour Européenne des Droits de l'Homme, 19 avril 2021, *Lacatus c. Suisse*, requête n°14065/15, paragraphe 60, disponible sur : [LACATUS c. SUISSE](#). Les URL présentées dans ce document ont été

Dans un premier temps, la CCDH examinera dans son avis l'évolution de la pénalisation de la mendicité au Luxembourg puis analysera le cadre légal international et européen qui l'encadre (II). Dans un second temps, elle procédera à une analyse du concept de mendicité agressive en se penchant particulièrement sur sa légalité, nécessité et proportionnalité de l'interdiction (III). A travers son analyse, la CCDH souligne la nécessité d'une révision approfondie de la mendicité agressive telle qu'introduite par le ministère de la Justice. À noter que cela n'est pas l'unique changement apporté à travers ce projet de loi, mais sera le point focal de l'analyse de la CCDH.

II. Observations préliminaires

A. La fin d'un débat autour de la pénalisation de la mendicité dite simple

La pénalisation de la mendicité dite simple, inscrite dans le Code pénal depuis 1879, a suscité de nombreux débats juridiques et sociétaux ces dernières années. La loi pénale, qui faisait une distinction entre mendicité simple, aggravée et organisée, n'a connu que peu de changements jusqu'à l'intervention de la loi du 29 août 2008 sur la libre circulation et l'immigration. Bien que la modification de l'article 563 du Code pénal relatif aux mendiants et vagabonds visait vraisemblablement la suppression des mesures de reconduite à la frontière des mendiants et vagabonds étrangers, son ambiguïté rédactionnelle a conduit les juges à conclure que l'infraction de mendicité simple sous l'article 563 point 6 était abrogé dans son intégralité.⁴

raccourcies pour des raisons de lisibilité. Elles renvoient à des adresses plus longues qui ne sont accessibles qu'en version électronique du document.

⁴ « 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. », M. Marty et F. Spirinelli, *L'interdiction de la mendicité au Luxembourg*, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024, disponible sur [Note de recherche interdiction de la mendicite](#). Voir également, Tribunal de Diekirch (N°525/2009), 3 décembre 2009, « *En ce qui concerne l'infraction de mendicité prévue par l'article 563 6° du Code pénal (...), le tribunal tient à relever que mendier n'est pas interdit par la loi pénale.* »

Depuis 2009, cette interprétation est appliquée de manière constante par les juridictions luxembourgeoises, mettant ainsi fin aux poursuites pénales pour mendicité simple.

Toutefois, cette abrogation au niveau pénal et donc national n'a pas empêché certaines communes à limiter la mendicité sur leur territoire par le biais de leur pouvoir de police administrative, comme l'illustrent les règlements généraux de police de la Ville de Luxembourg⁵, de Diekirch⁶ et d'Ettelbruck⁷. La CCDH rappelle dans ce contexte que ces derniers ne sont fort probablement pas conformes à la nouvelle Constitution et au droit international et européen des droits humains.⁸ Elle y reviendra ci-dessous.

Le projet de loi 8418 marque un tournant important en proposant de ne plus pénaliser directement le fait d'être mendiant mais seulement certaines manières de mendier, et ainsi remplace tous les articles relatifs à la mendicité dans le Code pénal par une interdiction spécifique de la « mendicité agressive ».⁹ Ce choix législatif, qui exclut la pénalisation de toute autre forme de mendicité, clôturé définitivement la pénalisation de la mendicité dite simple au niveau national. Le projet de loi sous avis ne se limite pas à la suppression de la mendicité dite simple, mais supprime notamment d'autres comportements en lien avec la mendicité, comme la mendicité en groupe. La CCDH salue cette évolution, estimant qu'elle met fin à des dispositions discriminatoires et préjudiciables envers les plus vulnérables.¹⁰

⁵ Ville de Luxembourg, Règlement général de police modifié du 26 mars 2001, Article 42, disponible sur <https://www.vdl.lu/>.

⁶ Ville de Diekirch, Règlement général de police du 9 novembre 2010 tel que modifié le 24 août 2020, Article 54bis, disponible sur <https://diekirch.lu>.

⁷ Ville d'Ettelbruck, Règlement général de police, entrée en vigueur le 30 juin 2023, article 42, disponible sur [Règlement général de police](#).

⁸ M. Marty et F. Spirinelli, *L'interdiction de la mendicité au Luxembourg*, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024, disponible sur, [Note de recherche interdiction de la mendicite](#) ; « La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains » Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exécution sociale, et l'institution fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, mai 2023, disponible sur [cahier lacatus IFPPDH.pdf](#)

⁹ L'article 342 est remplacé et les articles 343 à 347 sont supprimés.

¹⁰ Assemblée générale des Nations Unies, Rapport de la Rapporteuse spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, (A/66/265) 2011, disponible sur [Ftputu](#). Voir également CCDH, *4e Rapport sur la traite des*

Au niveau local, la question reste plus complexe. Le projet de loi n°8429, actuellement en discussion à la Chambre des députés,¹¹ propose de réviser, entre autres, la législation sur les pouvoirs et compétences des communes et agents municipaux. Si adopté, ce texte offrirait aux communes un nouveau cadre législatif – rendu notamment nécessaire par l’entrée en vigueur de la nouvelle Constitution¹² – pour adopter des règlements de police générale. D’une part, ceux-ci pourront « réprimer les atteintes à la tranquillité publique » ou « maintenir du bon ordre sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public »,¹³ avec des infractions punies de peines de police pouvant aller jusqu’à 2.500 euros. D’autre part, les règlements de police générale pourront aussi prévoir des sanctions administratives entre 25 et 250 euros pour « le fait d’interpeller, de suivre les passants ou de gêner la circulation sur la voie publique ainsi que le fait d’accoster les passants pour la distribution de tracts et de feuilles volantes, sans autorisation du bourgmestre ».¹⁴ Certaines communes pourraient se baser sur le projet de loi 8429 pour tenter d’aller au-delà des dispositions nationales applicables en matière pénale, en encadrant ou limitant

êtres humains au Luxembourg - Années 2021-2022, 29 février 2024, pages 33-49, disponible sur [rapport-teh4](#).

¹¹ Projet de loi 8429, déposé le 29 juillet 2024, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8429>.

¹² M. Marty et F. Spirinelli, *L’interdiction de la mendicité au Luxembourg*, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024, pages 34-57, disponible sur [Note de recherche interdiction de la mendicite](#).

¹³ Article 101 du projet de loi 8429 « Le corps communal a pour mission d’assurer la police communale sur le territoire de la commune. La police communale a pour objet d’assurer l’ordre public local consistant dans la sûreté, la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. (...) [L]a police communale comprend : 1° Tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public (...); 2° Le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public, telles que les rixes et disputes accompagnées d’ameutements ou d’attroupements, le tumulte, les bruits intempestifs et incessants, les troubles de voisinage, les rassemblements nocturnes qui troublent le repos des habitants et tout autre acte de nature à compromettre la tranquillité publique ; 3° Le maintien du bon ordre sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public où ont lieu des rassemblements de personnes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles ou jeux (...) ».

¹⁴ Article 30 du projet de loi 8429: [Seules des sanctions administratives peuvent être prévues par le conseil communal pour les faits suivants] : « le fait d’interpeller, de suivre les passants ou de gêner la circulation sur la voie publique ainsi que le fait d’accoster les passants pour la distribution de tracts et de feuilles volantes, sans autorisation du bourgmestre ».

davantage la mendicité sur leur territoire. La CCDH met en garde contre une extension trop importante des pouvoirs communaux qui permettrait de réintroduire (in)directement des mesures restrictives et disproportionnées contre les plus démunis.

L'interdiction ou la limitation de la mendicité, que ce soit au niveau national ou local, soulèvent des questions fondamentales liées à l'égalité, à la non-discrimination et au respect des libertés individuelles. Elles ne seront conformes aux droits humains que dans des circonstances exceptionnelles.¹⁵ La CCDH renvoie dans ce contexte aux constats faits par l'Institut fédéral belge des droits humains : où 253 des 305 règlements de police en vigueur présentaient des incompatibilités avérées avec les droits humains. Certains règlements généraux de police des communes luxembourgeoises contiennent des dispositions qui présentent les mêmes incompatibilités. La Ville de Luxembourg a pourtant refusé de modifier son règlement général de police, malgré le constat d'une forte probabilité d'inconstitutionnalité et contrariété aux droits humains.¹⁶ La CCDH exhorte dès lors le gouvernement et le parlement luxembourgeois à délimiter et à clarifier davantage le cadre légal relatif aux pouvoirs communaux tout en prévoyant les garanties nécessaires pour éviter qu'il y ait une prolifération de réglementations locales sur la mendicité qui ne sont pas basées sur le respect des droits humains. Ces garanties doivent en tout cas tenir compte des implications sociales et des risques de marginalisation qu'une réglementation trop stricte pourrait entraîner.

B. Bref rappel du droit international et européen autour de la mendicité

La Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) a reconnu que le droit de mendier peut bénéficier de la protection de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)¹⁷. En effet, l'arrêt *Lacatus* a confirmé que le droit de mendier est protégé par

¹⁵ *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains*, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exécution sociale, et l'institution fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, mai 2023, page 9, disponible sur [cahier lacatus IFPPDH.pdf](#).

¹⁶ M. Marty et F. Spirinelli, *L'interdiction de la mendicité au Luxembourg*, Cellule scientifique de la Chambre des Députés, Luxembourg, 5 juin 2024, pages 34-57, disponible sur [Note de recherche interdiction de la mendicite](#).

¹⁷ Cour Européenne des Droits de l'Homme, 19 avril 2021, *Lacatus c. Suisse*, requête n°14065/15, paragraphe 59, disponible sur : [LACATUS c. SUISSE](#).

l'article 8 de la CEDH, soit du droit au respect de la vie privée.¹⁸ Toutefois, comme grand nombre des droits humains, ce droit n'est pas absolu et peut faire l'objet de limitations, sous certaines conditions strictes. Selon la CourEDH, ces restrictions doivent avoir une base légale, poursuivre un objectif légitime et être proportionnées.¹⁹ Il ne suffit donc pas qu'une forme de mendicité soit perçue comme désagréable ou indésirable pour justifier une répression pénale. La gêne occasionnée ne constitue pas une atteinte aux droits des tiers ou un trouble à l'ordre public, et ne suffit dès lors pas à justifier une répression pénale. À cela s'ajoute que le caractère nuisible de la mendicité ne peut être présumé et l'interdiction de la mendicité ne peut être appliquée qu'en cas de nuisance réelle²⁰.

La CourEDH insiste également sur l'importance de la situation de vulnérabilité des individus concernés. Si la mendicité est une question de survie pour certaines personnes, l'interdiction doit être considérée comme une mesure de dernier recours, après avoir épuisé toutes les alternatives possibles²¹.

Bien que le cadre légal proposé par le projet de loi permette un encadrement de la mendicité en cas de comportement agressif, il est important de ne pas généraliser ces mesures, en particulier pour des formes non nuisibles de mendicité. Il faut éviter de tomber dans une pénalisation excessive qui risquerait de stigmatiser davantage les personnes les plus vulnérables.

¹⁸ Ibid. paragraphe 55.

¹⁹ Ibid. paragraphe 93.

²⁰ *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains*, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exécution sociale, et l'institution fédérale pour la protection et la promotion des droits humains, mai 2023, page 10, disponible sur [cahier lacatus IFPPDH.pdf](#).

²¹ Cour Européenne des Droits de l'Homme, 19 avril 2021, *Lacatus c. Suisse*, requête n°14065/15, paragraphe 115, disponible sur : [LACATUS c. SUISSE](#).

III. Analyse du projet de loi : la pénalisation de la mendicité agressive

A. Un manque de clarté et de prévisibilité de l'interdiction

Comme déjà mentionné ci-dessus, le nouveau chapitre V intitulé « De la mendicité agressive », introduit dans le Code pénal par le projet de loi sous avis, remplace tous les articles faisant référence à la mendicité, et propose l'article unique suivant : « *Le fait de solliciter, de manière agressive, sur la voie publique, dans les lieux et immeubles accessibles au public, ainsi qu'à l'entrée des immeubles servant à l'habitation, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien, est puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 3 000 euros ou de l'une de ces peines seulement* ». ²²

1. L'ambiguïté et les risques d'interprétation

Le projet de loi ne définit pas le terme « agressif », qui pourtant semble innovateur au sein du Code pénal et du Code de procédure pénale puisqu'il ne figure dans aucun autre article actuellement en vigueur. Le commentaire des articles précise que l'expression « *de manière agressive* » n'établit pas de distinction entre une agressivité physique ou verbale et que la liste de comportements y figurant « *n'est évidemment pas exhaustive* ». ²³ Il fournit aussi des exemples de comportement pouvant constituer une sollicitation agressive, « *notamment* » : « *le fait de bloquer ou d'entraver [le] passage [d'une personne de laquelle la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est sollicité], le fait de la poursuivre lorsqu'elle a manifesté son refus de céder à la sollicitation, le fait de l'agripper ou de la toucher, le fait de crier sur elle, le fait d'empêcher ou d'entraver la fermeture de la porte d'entrée d'un immeuble servant à l'habitation devant laquelle la sollicitation est exercée* ». ²⁴ Cette disposition soulève ainsi plusieurs interrogations au regard de sa clarté et sa prévisibilité, deux éléments pourtant indispensables en droit pénal ²⁵ .

²² Article 342 du projet de loi 8418.

²³ Ad article 14 du projet de loi 8418.

²⁴ Ibid.

²⁵ Le principe de légalité des peines, prévu à l'art. 7 de la CEDH, a été réaffirmé par la CourEDH, qui exige que toute incrimination pénale soit rédigée avec clarté et prévisibilité, voir Cour Européenne des Droits de

Conformément à l'article 37 de la Constitution, toute « *limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel* »²⁶. Le nouvel article 342 ne semble pas remplir ces conditions, n'offrant aucune définition de la « mendicité agressive », et présentant quelques exemples de comportements dans le commentaire des articles, accentuant l'imprécision du texte. Les avis divergents des autorités judiciaires reflètent d'ores et déjà le manque de consensus autour de la notion d'agressivité.²⁷ Une infraction doit pourtant être clairement définie, de sorte que tout individu puisse « *savoir, à partir du libellé de la clause pertinente, et au besoin, à l'aide de son interprétation par les tribunaux, quels actes et omissions engagent sa responsabilité* ». ²⁸

Il est important de noter que le projet de loi s'inspire du Code pénal français²⁹, mais présente une différence fondamentale : le texte français requiert deux conditions cumulatives, à savoir que l'acte de mendicité soit à la fois « agressif » et commis « en réunion ». En revanche, le projet de loi luxembourgeois ne retient qu'une seule condition, celle d'agir « de manière agressive ». Par conséquent, son champ d'application est beaucoup plus large qu'en France. Ce choix législatif appelle à une vigilance accrue afin d'éviter une pénalisation excessive de comportements non délictueux.

À cela s'ajoute que le flou sémantique risque d'engendrer des interprétations divergentes et imprévisibles de la loi. Le texte du projet de loi ne précise pas si la « mendicité agressive » se limite à la manière dont la demande est formulée – par exemple, un ton

l'Homme, 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, série A n°260-A, paragraphe 52, disponible sur [KOKKINAKIS v. GREECE](#)

²⁶ Voir également l'article 19 de la Constitution qui prévoit « nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ». Cette loi doit être claire, prévisible et suffisamment accessible. Voir également ; Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme*, 31 août 2022, page 12, disponible sur https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_8.

²⁷ Dans leurs avis sur le présent projet de loi, la Cour supérieure de justice, le Tribunal administratif du Luxembourg, et le Parquet du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg estiment que le texte manque de clarté ; seul le Parquet général considère que la définition actuelle serait suffisante. Tous disponible sur [Dossiers parlementaires](#)

²⁸ Cour Européenne des Droits de l'Homme, 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, série A n°260-A, paragraphe 52, disponible sur [KOKKINAKIS v. GREECE](#)

²⁹ Article 312-12-1 du Code pénal français.

menaçant – ou s’il englobe l’ensemble du comportement du mendiant, incluant des gestes, des postures ou des attitudes non verbales. La Conseil d’État quant à lui renvoie à la doctrine française en estimant que le comportement incriminé « *pourra consister en un comportement injurieux, vaguement menaçant, ou impressionnant, voire une attitude importune qui excède ce qui peut être raisonnablement supporté par chacun sur la voie publique* », tout en soulignant la difficulté de la preuve des éléments constitutifs, dont notamment les faits qualifiés d’agression.³⁰ Cette ambiguïté soulève de nombreuses interrogations sur les critères permettant de qualifier un comportement comme « agressif ».

Par ailleurs, le caractère agressif d’un comportement ne peut être présumé – il faut faire une appréciation *in concreto* de la situation,³¹ en tenant dûment compte d’une évaluation objective des faits. Comme l’a rappelé l’Institut fédéral des droits humains de la Belgique, « *[p]our être effectivement considéré comme agressif et/ou intrusif, un certain seuil doit avoir été atteint dans le chef du destinataire* » et « *un simple inconfort ne suffit en aucun cas à considérer la mendicité comme intrusive, agressive ou intimidante* ».³²

L’appréciation des faits ne peut d’ailleurs dépendre uniquement de l’interprétation de la personne concernée. L’intensité de cette perception peut varier considérablement d’une personne à l’autre, en fonction de la sensibilité individuelle ou de préjugés personnels, qu’ils soient sociaux, culturels ou raciaux. En ce sens, la qualification d’un acte de mendicité agressive ne doit pas reposer sur la simple interprétation subjective de la victime ou de tout autre témoin. Cela ouvrirait la porte à des dérives potentiellement injustes, où des préjugés personnels pourraient impacter de manière décisive l’appréciation du comportement en question. Ce phénomène soulève une question fondamentale : est-ce la perception personnelle qui détermine la qualification de l’agressivité, ou doit-elle reposer sur une norme objective, clairement définie, et appliquée de manière uniforme par les autorités ? La réalité semble indiquer que l’absence de critères juridiques clairs autour de la notion d’agressivité rend cette qualification

³⁰ Conseil d’État, Avis du 4 février 2025 sur le projet de loi 8418, page 5, disponible sur [Avis 61.900](#).

³¹ Ibid.

³² Ibid.

particulièrement incertaine et sujette à des interprétations divergentes. Dans ce flou juridique, l'usage d'une norme subjective pourrait facilement se transformer en un instrument de discrimination, renforçant ainsi les inégalités au lieu de garantir une protection égale des individus devant la loi.

2. À la limite de l'extorsion

Le projet de loi introduisant la mendicité agressive soulève également des interrogations quant à sa distinction avec l'infraction d'extorsion.

L'article 470 al. 1^{er} du Code pénal prévoit la pénalisation de l'extorsion. Ainsi, « *[q]uiconque aura extorqué, par violences ou menaces, soit la remise de fonds, valeurs, objets mobiliers ou clefs électroniques, soit la signature ou la remise d'un écrit, d'un acte, d'une pièce quelconque contenant ou opérant obligation, disposition ou décharge sera puni des peines portées aux articles 468, 471, 472, 473, 474 et 475, d'après les distinctions qui y sont établies* »³³. L'article 483 du Code pénal précise que par violences, on « *entend les actes de contrainte physique exercés sur les personnes* » et que par menaces, on entend « *tous les moyens de contrainte morale par la crainte d'un mal imminent* ».

La CCDH rejoint l'avis du Tribunal d'arrondissement de Luxembourg selon lequel il apparaît que l'extorsion ou la tentative d'extorsion, qui présuppose l'emploi de violences ou de menaces pour l'acquisition d'un gain, reflète du moins en partie l'agressivité physique ou verbale visé dans le projet de loi sous avis³⁴. La Cour supérieure de justice partage cette analyse et souligne qu'afin de « *justifier les restrictions aux droits et libertés publiques, inévitables lors de l'introduction de cette nouvelle infraction, et afin d'éviter toute confusion avec l'extorsion, il est suggéré de préciser le terme 'de manière agressive'* »³⁵. Le Parquet général, quant à lui, estime que « *dès lors que la sollicitation est accompagnée de violences ou menaces, on dépasse la mendicité agressive et il y a*

³³ Ces peines vont de 5 ans de réclusion jusqu'à la réclusion à vie. Voir aussi l'article 52 pour la peine en cas de tentative.

³⁴ Le rapprochement entre les deux infractions est également souligné dans le commentaire des articles du projet de loi 8418 page 2-3.

³⁵ Ibid, page 2.

extorsion ou tentative d'extorsion »³⁶. Cependant, la distinction entre l'extorsion et la mendicité agressive reste floue. Cette ambiguïté peut en tout cas mener à une insécurité juridique, où l'interprétation des faits dépendrait largement de la subjectivité des forces de l'ordre et du système judiciaire.

Le projet de loi 8418 se heurte ainsi à un enjeu fondamental : garantir la clarté et la prévisibilité indispensables à toute norme juridique, surtout en matière pénale. L'absence de définition précise du concept d'agressivité, combinée à l'absence d'une liste détaillée des comportements explicitement interdits, pourrait donner lieu à une application arbitraire ou inégale de la loi et viser des situations où l'on ne peut plus « *raisonnablement parler de trouble à l'ordre public ou d'atteinte aux droits des tiers* ». ³⁷ Ce manque de rigueur juridique risque non seulement de compliquer le travail des autorités chargées de faire respecter la loi, mais également de nuire aux droits fondamentaux des individus ciblés par ces dispositions.

Pour répondre à ces préoccupations, une définition de la notion d'agressivité, en s'appuyant sur des critères objectifs et mesurables devrait être établie. Par ailleurs, une liste exhaustive des comportements interdits permettrait de réduire les marges d'interprétation et d'assurer une application équitable de la loi. Une telle démarche renforcerait non seulement la légitimité du projet de loi, mais garantirait également qu'il respecte le principe fondamental d'égalité devant la loi, consacré notamment par l'article 15(1) de la Constitution.

B. La nécessité de l'interdiction

L'analyse de la nécessité d'une mesure étudie si la mesure est indispensable pour atteindre l'objectif poursuivi et s'il n'existe pas d'autres mesures moins répressives permettant de l'atteindre. Il convient donc d'analyser si une mesure pénale supplémentaire visant spécifiquement la « mendicité agressive » est indispensable pour atteindre l'objectif poursuivi et s'il n'existe pas d'autres mesures moins répressives permettant de l'atteindre

³⁶ Parquet général, Avis du 11 octobre 2024 sur le projet de loi 8418, page 2, disponible sur [300993.pdf](#).

³⁷ *La réglementation de la mendicité sous l'angle des droits humains*, service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exécution sociale, et l'institution fédéral pour la protection et la promotion des droits humains, mai 2023, page 16, disponible sur [cahier lacatus IFPPDH.pdf](#).

(1), particulièrement à la vue de la stigmatisation auquel serait exposé une partie de la population (2).

1. Des mesures existantes moins répressives

La CCDH constate que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne fournissent des explications par rapport aux objectifs poursuivis et à la nécessité de créer une infraction spécifique pour réprimer la « mendicité agressive ». Il est uniquement fait référence à la situation en France où « *le phénomène de la mendicité agressive [resterait] un problème* », sans pourtant se baser sur des données objectives relatives au Luxembourg permettant de conclure qu'une pénalisation serait la mesure la moins répressive permettant d'atteindre les objectifs poursuivis.³⁸ La CCDH rappelle dans ce contexte l'importance d'une politique basée sur des faits.

Il s'y ajoute que l'article 551, point 11°, du projet de loi punit les comportements de « voies de fait et de violences légères » par une amende de 25 à 250 euros. Or, ces comportements peuvent largement correspondre à ceux visés par la notion de « mendicité agressive ». De plus, comme déjà mentionné ci-dessus, le Code pénal luxembourgeois prévoit déjà d'autres infractions permettant de réprimer certains comportements considérés comme étant plus graves.³⁹ La seule innovation concrète semble dès lors être la référence à la mendicité. La CCDH met en garde contre une approche qui sanctionne plus durement les personnes qui commettent des violences légères en sollicitant la remise de fonds que les autres personnes ayant des comportements agressifs. La référence à la mendicité dans ce contexte soulève des préoccupations importantes, notamment en termes de stigmatisation et de discrimination envers les personnes en situation de précarité.

2. La condition de mendiant

L'exposé des motifs du projet de loi insiste sur le fait que la mesure ne vise pas spécifiquement les mendiants, mais tout individu adoptant un comportement agressif.⁴⁰ Toutefois, la mention explicite de la mendicité dans l'intitulé du chapitre et dans la

³⁸ Projet de loi 8418, exposé des motifs, page 2.

³⁹ Violences, menaces, injures, etc.

⁴⁰ Projet de loi 8418, exposé des motifs, page 2.

terminologie employée accentue la condition de mendiant dans le cadre d'une sollicitation indésirée et ne laisse aucun doute quant aux personnes ciblées par le projet de loi.

En s'inspirant du Code pénal français, qui régleme des comportements perturbateurs sans cibler directement la mendicité, le texte luxembourgeois adopte une approche différente en faisant directement référence à la mendicité. Associer des comportements dits « agressifs » à la mendicité risque pourtant de renforcer des stéréotypes sociaux, et conduire à un profilage fondé sur l'apparence physique ou l'origine sociale. En pratique, cela pourrait mener à ce que des individus perçus comme mendiants par la population ou les autorités pourraient être ciblés de manière disproportionnée.

Cette subjectivité dans l'évaluation de l'agressivité, couplée à une potentielle stigmatisation des plus précaires, risque de détourner les objectifs affichés du projet de loi. Au lieu de lutter contre des comportements objectivement nuisibles, il pourrait renforcer une approche punitive et discriminatoire envers des personnes déjà marginalisées.

L'intention de généraliser la pénalisation à cette forme de sollicitation agressive peut donner lieu à une confusion avec des actes qui, bien que pouvant être ressentis par certains comme « inconfortables », ne relèvent pas nécessairement de comportements menaçants ou violents. Le lien qu'établit le projet de loi entre une sollicitation agressive et la mendicité risque d'introduire des préjugés sociaux et de porter atteinte aux droits des populations précaires. Plutôt que de criminaliser ces comportements, une approche fondée sur le soutien social et la lutte contre les causes structurelles de la pauvreté serait plus conforme au principe d'équité.

La CCDH exhorte dès lors le gouvernement à fournir des justifications et explications supplémentaires par rapport aux objectifs poursuivis et à la nécessité de la pénalisation de la « mendicité agressive ».

C. La disproportionnalité de la peine

Le projet de loi prévoit une peine d'emprisonnement de quinze jours à deux ans et une amende de 251 à 3.000 euros ou l'une de ces peines seulement. Le commentaire des articles précise qu'une « *peine de deux ans d'emprisonnement est opportun afin de permettre, pour les cas particulièrement graves ou répétés, de procéder à l'arrestation de la personne et à la délivrance à son égard d'un mandat de dépôt par le juge*

d'instruction ». ⁴¹ La CCDH se demande si le simple fait de pouvoir procéder à l'arrestation de la personne et à la délivrance à son égard d'un mandat de dépôt par le juge d'instruction justifie la fixation de peines aussi élevées, notamment en comparaison à d'autres infractions. Ce dispositif pénal suscite des interrogations majeures quant à sa proportionnalité, notamment en raison des conséquences directes qu'il impose sur les libertés individuelles (1), la cohérence de l'échelle des peines (2) et son manque de considération pour le principe de non-punition des victimes de traite.

1. Une privation de liberté sévère et inadaptée

Dans un premier temps, la CCDH constate que la peine envisagée dépasse largement le cadre des dispositions que le projet de loi sous avis vise à supprimer⁴². Une telle sévérité paraît pourtant difficile à justifier, surtout lorsque l'infraction repose sur une notion aussi subjective que celle « *de manière agressive* ».

La possibilité de l'imposition d'un mandat de dépôt, évoqué dans le commentaire des articles, traduit une volonté manifeste de répression immédiate. En pratique, cela signifie qu'une personne soupçonnée de mendicité agressive pourrait être placée en détention provisoire. Ce dispositif expose des individus en situation de précarité à des mesures qui les privent immédiatement de leur liberté, indépendamment de la gravité réelle de leur comportement.⁴³

Par ailleurs, l'imposition d'une amende, dans un contexte où la mendicité est intrinsèquement liée à une situation de précarité financière, semble également dénuée de réalisme. Non seulement une telle sanction est inefficace, mais elle expose les auteurs

⁴¹ Projet de loi 8418, commentaires des articles, page 3. L'article 94 du Code de procédure pénale prévoit la possibilité d'un mandat de dépôt une peine d'emprisonnement d'un maximum au moins égal à deux ans.

⁴² Les articles 342 à 347 du Code pénal actuels prévoient une peine d'emprisonnement de huit jours à un an (mis à part l'individu qui, en mendiant, menace d'un attentat et exerce de la violence contre les personnes).

⁴³ « Dans ce contexte, la CCDH souhaite souligner qu'elle s'inquiète de l'existence d'une présomption de risque de fuite lorsque la personne n'a pas sa résidence légale au Luxembourg, permettant au juge d'instruction de placer la personne en détention provisoire en respectant des conditions moindres que celles qui s'appliquent aux personnes y ayant leur résidence légale », CCDH, Avis 11/2022 sur le projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes internes des centres pénitentiaires et le projet de règlement grand-ducal portant organisation des régimes de détention pénale pour mineurs, page 15 voir : [Avis sur le projet de règlement grand-ducal](#)

présupposés à une contrainte par corps⁴⁴, c'est-à-dire une privation de liberté, prolongeant ainsi l'impact négatif de la peine sur des populations déjà vulnérables.

Ces mesures, en apparence dissuasives, risquent, au contraire, d'aggraver les inégalités sociales en criminalisant des comportements associés à la pauvreté et en accentuant l'exclusion des individus concernés.

2. Une incohérence dans l'échelle des peines

Le principe de proportionnalité des peines est au cœur de toute justice équitable. Pourtant, le projet de loi propose des peines plus sévères que celles prévues pour des infractions autrement graves, telles que l'infraction de coups et blessures volontaires⁴⁵. Une telle infraction sans préméditation est passible d'un emprisonnement de huit jours à six mois, accompagné d'une amende de 251 à 1.000 euros. Même en cas de préméditation, les peines encourues (un mois à un an d'emprisonnement et une amende de 500 à 2.000 euros) restent inférieures à celles envisagées pour la mendicité agressive.

En sanctionnant une demande d'aide jugée « agressive » plus sévèrement qu'un acte de violence physique volontaire et potentiellement prémédité, le projet de loi ne punit pas uniquement un comportement, mais bien les personnes en situation de précarité elles-mêmes. Cette approche va à l'encontre de l'objectif affiché dans l'exposé des motifs, qui prétend cibler des actes et non des individus, et remet en question le principe de proportionnalité des peines.

En outre, cette sévérité ignore les contextes sociaux et économiques dans lesquels ces infractions peuvent survenir. Les comportements qualifiés d'agressifs dans le cadre de la mendicité peuvent être une conséquence directe de la précarité. La criminalisation de ces comportements revient dès lors à sanctionner les manifestations d'un problème social, sans s'attaquer à ses causes profondes.

Il est essentiel de rappeler que la peine doit rester une mesure de dernier ressort. Des alternatives à la criminalisation, comme l'accompagnement social ou l'accès renforcé à

⁴⁴ Article 29 du Code pénal.

⁴⁵ Article 398 du Code pénal.

des dispositifs d'aide, seraient non seulement plus équitables mais aussi plus efficaces pour traiter les causes sous-jacentes de la mendicité dite « agressive ».

3. Le principe de non-punition des victimes de traite des êtres humains

Dans le cadre de la lutte contre la mendicité agressive, il est impératif de rappeler que la pénalisation ne doit en aucun cas s'appliquer aux personnes exploitées dans un contexte de traite des êtres humains. Le principe de non-punition des victimes de traite⁴⁶ affirme que les personnes contraintes à des activités illicites, telles que la mendicité forcée, doivent être protégées, et non sanctionnées. La CCDH renvoie dans ce contexte à son 4^e rapport sur la traite des êtres humains où elle a rappelé les principes découlant du droit national et européen.⁴⁷ Il n'est pas clair si et dans quelle mesure les auteurs du projet de loi ont tenu compte de ce principe crucial qui est rarement appliqué au Luxembourg. En instituant des peines sévères en réponse à la mendicité agressive, le gouvernement ouvre la porte à une pénalisation généralisée qui pourrait inclure des victimes de réseaux criminels. Cette approche non seulement contrevient aux obligations internationales et nationales, mais elle entrave également l'identification des victimes.⁴⁸ Ces dernières, souvent terrorisées par leurs exploiters, risquent de ne pas se signaler aux autorités si elles craignent des poursuites pénales.⁴⁹

La CCDH espère que cette préoccupation sera pleinement intégrée lors de la mise en œuvre du projet de loi, afin d'éviter que des personnes exploitées ne se retrouvent doublement victimes : d'abord de leurs trafiquants, puis du système pénal. Plutôt que de renforcer la répression, une stratégie centrée sur la lutte contre les réseaux de traite et l'accompagnement des victimes serait à la fois plus conforme aux engagements juridiques du Luxembourg et plus efficace. Cela passe par une amélioration des ressources allouées aux services compétents, une coopération transfrontalière accrue, et la sensibilisation des acteurs locaux aux réalités de la traite des êtres humains.

⁴⁶ Articles 71-2 et 382-1 du Code pénal.

⁴⁷ CCDH, *4e Rapport sur la traite des êtres humains au Luxembourg - Années 2021-2022*, 29 février 2024, pages 33-49, disponible sur [rapport-teh4](#).

⁴⁸ Ibid, page 98.

⁴⁹ Ibid.

IV. Conclusion

À travers cette analyse, la CCDH met en lumière plusieurs aspects essentiels concernant la pénalisation de la « mendicité agressive », en particulier les risques juridiques, sociaux et humains associés à cette nouvelle législation.

Le manque de définition de la « mendicité agressive » ainsi que l'absence de critères précis et objectifs pour qualifier un comportement comme « agressif » soulève une inquiétude majeure quant à la mise en place d'une législation pénale susceptible de dérives. Cette imprécision juridique crée une incertitude quant aux actions qui seront effectivement considérées comme répréhensibles et pourrait entraîner une pénalisation excessive de comportements non délictueux. La notion d'agressivité, capable d'incorporer une multitude de comportements, pourrait aussi devenir un terrain propice aux discriminations et stéréotypes sociaux vis-à-vis des plus vulnérables.

La mise en œuvre de peines particulièrement sévères pour des actes souvent liés à des situations désespérées et de survie, ne semble pas proportionnée au regard de la nature de l'infraction. Il ne suffit pas qu'une forme de mendicité soit perçue comme désagréable ou indésirable pour justifier une répression pénale. Il apparaît que l'approche punitive choisie, centrée sur la répression plutôt que sur la prévention ou l'accompagnement social, est déconnectée des réalités vécues par les personnes marginalisées.

Le rapprochement avec des législations similaires, notamment le Platzverweis renforcé, accentue cette analyse. Ce concept, qui permet d'interdire l'accès à certains lieux à des personnes considérées comme indésirables ou perturbatrices, témoigne d'une tendance générale à durcir les conditions de vie vis-à-vis de populations vivant en précarité. Cette stratégie répressive montre une volonté de restreindre la liberté de circulation des plus vulnérables au lieu d'offrir des solutions de réinsertion ou de soutien. Force est de constater une tendance plus large du gouvernement à renforcer les mesures répressives, même en l'absence de preuves suffisantes de l'efficacité de telles sanctions.

Enfin, il est essentiel de rappeler que, si la mendicité peut engendrer des troubles à l'ordre public dans certains contextes, elle n'en demeure pas moins un phénomène complexe, souvent lié à des problématiques sociales et économiques plus vastes. Il en demeure que la pénalisation des comportements associés à la mendicité ne fait que renforcer l'isolement et la marginalisation des individus concernés. Il semble plus judicieux de se

concentrer sur des alternatives fondées sur la solidarité et l'accompagnement, en réorientant les efforts vers la réduction de la pauvreté, la réinsertion sociale et l'accès aux services sociaux, plutôt que sur une répression généralisée.

V. **Recommandations**

Recommandations relatives au manque de clarté et de prévisibilité de l'interdiction :

- La CCDH constate que la définition de la mendicité agressive manque de clarté et estime qu'une telle imprécision risque de mener à une insécurité juridique. Elle recommande d'établir des critères objectifs et mesurables afin d'assurer une application prévisible et équitable de la loi.
- De même, la CCDH met en garde contre une interprétation trop large et subjective du caractère « agressif » de la mendicité. Elle exhorte les auteurs du texte à éviter une qualification reposant sur la simple perception des passants ou des forces de l'ordre.

Recommandations relatives à la nécessité de l'interdiction :

- La CCDH constate que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne justifient la nécessité de créer une infraction spécifique pour réprimer la « mendicité agressive ». Elle rappelle l'importance d'une politique fondée sur des données objectives et exhorte les auteurs du texte à démontrer que cette pénalisation est indispensable et constitue la mesure la moins répressive pour atteindre les objectifs poursuivis.
- La CCDH souligne que la référence explicite à la mendicité dans l'intitulé du chapitre et la terminologie employée ciblent de manière disproportionnée les personnes en situation de précarité. Elle avertit que l'association entre la mendicité et l'agressivité pourrait entraîner un profilage fondé sur l'apparence ou l'origine sociale. Elle recommande une reformulation qui évite toute association directe entre mendicité et agressivité, afin de prévenir tout risque de profilage.

Recommandations relatives à la disproportionnalité de la peine :

- La CCDH constate que la peine prévue pour la « mendicité agressive » est d'une sévérité disproportionnée. De même, elle met en garde contre un usage excessif du mandat de dépôt, qui permettrait de placer en détention provisoire des personnes

en situation de précarité avant même un jugement. Elle recommande d'éviter toute mesure qui pourrait entraîner une privation immédiate de liberté sur la seule base d'une suspicion de mendicité agressive. D'autant plus que la seule justification de fait apportée dans l'exposé des motifs repose sur la possibilité d'un mandat de dépôt, sans argumentation approfondie sur la nécessité d'une telle sévérité.

- La CCDH souligne également l'inefficacité des amendes dans un contexte où la mendicité est intrinsèquement liée à une situation de précarité financière. Elle estime qu'une telle sanction ne ferait qu'accentuer la marginalisation des personnes concernées et d'accroître l'emploi d'une contrainte par corps, accentuant leur risque de privation de liberté. Elle recommande que les amendes restent exceptionnelles, d'un montant modéré et appliquées uniquement lorsque leur imposition ne risque ni d'aggraver la situation de vulnérabilité des personnes concernées ni d'entraîner une peine privative de liberté.
- La CCDH rappelle le principe de non-punition des victimes de traite des êtres humains et d'éviter une double victimisation des personnes en mettant l'accent sur la lutte contre les réseaux de traite plutôt que sur la répression. Elle recommande de renforcer les ressources des services compétents, d'améliorer la coopération transfrontalière et de sensibiliser les acteurs locaux pour mieux accompagner les victimes et respecter les engagements juridiques du Luxembourg.

Recommandations générales :

- La CCDH rappelle que la pénalisation de la mendicité agressive risque de punir non pas un comportement, mais bien une condition sociale. Elle exhorte les auteurs du texte à privilégier des mesures de soutien et d'inclusion sociale plutôt qu'une approche punitive qui ne résout en rien les causes sous-jacentes de la précarité.
- Enfin, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement luxembourgeois à délimiter et à clarifier davantage le cadre légal relatif aux pouvoirs communaux tout en prévoyant les garanties nécessaires pour éviter qu'il y ait une prolifération de réglementations locales sur la mendicité qui ne sont pas basées sur le respect des droits humains.