

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. RENAUT, « 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, *Vasiliauskas 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 1^{er} 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*, Pasicrisie, 2023, p. 164, confirmant Tribunal administratif, 2 février 2009, [n° 24077](#).

¹²¹ Conseil d'État (comité du contentieux), 26 août 1982, *Pasicrisie 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 régleme 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 & 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 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 examen**¹⁵². 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 Péitruuss.

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. KIRMANN, « 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 Larquier, 1972.

STEICHEN A., « Le domaine de la loi et du règlement », in *La jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Luxembourg*, 1997-2009, Pasirisie 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 Larquier, 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. Larquier, 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.