



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

Luxembourg, le 13 décembre 2023

Monsieur le Président,

Par la présente, je me permets de poser une question parlementaire à Monsieur le Ministre des Affaires Intérieures concernant **l'approbation ministérielle de l'interdiction de la mendicité par le Règlement général de police de la Ville de Luxembourg.**

Le Règlement général de police de la Ville de Luxembourg interdit depuis plusieurs années déjà toute mendicité organisée ou en bande ainsi que par des personnes accompagnées de mineurs. Lors de sa séance du 27 mars 2023, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a adopté l'élargissement de cette interdiction « *dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publiques* » à « *toute autre forme de mendicité* » et ceci de 7h00 à 22h00 du lundi au dimanche inclus, pour l'intégralité du centre-ville, pour les grands axes du Quartier de la Gare, pour les aires de jeux et parkings publics, etc.

Le 15 mai 2023, la Ministre de l'Intérieur précédente a néanmoins refusé, suite au contrôle de légalité, d'approuver cette interdiction communale au motif de sa non-conformité avec la législation nationale et avec la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Or, Monsieur le Ministre des Affaires Intérieures vient d'annuler le refus de la précédente ministre et a approuvé l'interdiction, pourtant jugée illégale il y a sept mois.

Se pose également la question de la conformité de ce simple règlement général de police communal à la nouvelle Constitution luxembourgeoise, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2023. En effet, elle stipule que 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* ». En l'absence d'une telle base légale explicite, le règlement général de police de la Ville de Luxembourg peut-il être conforme à la Constitution luxembourgeoise ?

Dans ce contexte, je voudrais avoir les informations suivantes de la part de Monsieur le Ministre des Affaires intérieures :

1. **Sur quels arguments juridiques Monsieur le Ministre s'est-il basé pour estimer que l'interdiction communale de la mendicité prémentionnée soit légale en dépit du premier contrôle de légalité négatif ?**
2. **Sur quels arguments Monsieur le Ministre se base-t-il pour argumenter la conformité avec la nouvelle Constitution, considérant l'absence manifeste du cadre légal précis requis par la Constitution ?**

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma très haute considération.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'M. SehoVIC', with a horizontal line extending to the right.

Meris SEHOVIC
Député



Réponse du 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

Question 1

Je me réfère aux extraits pertinents de ma décision de retrait du refus d'approbation du 11 septembre 2023 que j'avais d'ailleurs présentée et expliquée à la Commission des Affaires intérieures en date du 12 décembre 2023 et à la Chambre des députés à l'occasion de l'heure d'actualité du 19 décembre 2023 :

« J'ai procédé à une réévaluation du refus d'approbation à la lumière du recours en annulation que votre commune a dirigé à l'encontre de la décision du 15 mai 2023, notifié au ministre de l'Intérieur en date du 17 août 2023.

(...)

Le refus d'approbation de l'article 42 du règlement de police générale quant à lui était principalement fondé sur l'absence de preuve quant à la réalité des troubles à l'ordre public résultant de la mendicité, sur la disproportionnalité de la mesure et sur la non-conformité à la législation nationale et le droit international.

Le recours fait état d'une série de réclamations et de plaintes écrites, adressées aux autorités de la Ville de Luxembourg, témoignant de faits dont des personnes mendiantes sont les auteurs : agressivité, menaces, injures, insultes, ivresse publique, atteintes à la moralité publique et autres, souvent accompagnés de bruits excessifs tant de jour que de nuit. Les récits des plaignants, étayés par des faits supplémentaires évoqués par le mandataire de la Ville de Luxembourg, prouvent que les troubles à la salubrité, la tranquillité et la sécurité publiques provenant des comportements des mendiants sont manifestes. Le trouble à l'ordre public étant démontré à suffisance, le conseil communal est non seulement en droit, mais aussi dans l'obligation d'agir tant par des mesures préventives que répressives de manière à maintenir, sinon de rétablir l'ordre public, notamment par le biais de dispositions appropriées du règlement de police générale.

Par ailleurs, et contrairement à l'appréciation en fait à laquelle s'est livrée le ministre de l'Intérieur de l'époque, je considère que l'interdiction de la mendicité dans la Ville de Luxembourg n'est ni générale, ni absolue, mais qu'elle est limitée à des circonstances de temps et de lieu, laissant aux personnes dans le besoin une liberté suffisante pour faire appel à la générosité de leurs concitoyens, afin de subvenir à leurs besoins, si nécessaire.

Je tiens encore à ajouter que la contravention de mendicité simple n'a effectivement pas été abrogée et continue d'exister à l'article 563, point 6°, du Code pénal. Par conséquent, l'interdiction de la mendicité simple par voie de règlement communal, bien que superfétatoire dans l'ordonnement juridique luxembourgeois, considérant qu'elle est établie à un niveau hiérarchiquement supérieur, n'est pas contraire à la loi.

*Enfin, je considère que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme résultant de l'affaire *Lacatus c. Suisse*¹ concerne un cas particulier de mendicité, dont la situation personnelle de la personne mendicante en cause, les faits et la sévérité de la peine prononcée à son encontre ne sont*

¹ CEDH, requête 14065/15, n° 31



pas comparables à l'interdiction de la mendicité que la Ville de Luxembourg entend opérer. En conséquence, il n'est pas possible de conclure à une violation des droits protégés par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, à défaut d'une disproportion de la mesure d'interdiction prise par la Ville de Luxembourg. ».

Question 2

Le député avait déjà posé une question identique lors de la Commission des Affaires intérieures du 12 décembre 2023, ainsi que lors de l'heure d'actualité à la Chambre des députés une semaine plus tard, le 19 décembre 2023, en visant plus particulièrement la conformité de l'interdiction de différentes formes de mendicité prévue par le règlement de police générale de la Ville de Luxembourg (RPG) à l'égard de l'article 37 de la Constitution.

Il y a lieu de distinguer les articles 41 et 42 du RPG.

L'article 41 était en vigueur avant la révision de la Constitution. Ainsi, la question de la conformité à l'article 37 de la Constitution ne se pose pas. A ce sujet, je renvoie le député à la circulaire du ministre de l'Intérieur n° 2023-058 du 28 avril 2023 et à un article récent de doctrine luxembourgeoise².

En revanche, l'article 42 du RPG est entré en vigueur sous le régime de la Constitution révisée. Cependant, les formes de mendicité agressive réprimées par le RPG ne constituent pas des activités ou des comportements rentrant dans le champ d'application d'une liberté publique quelconque, de sorte que l'article 37 de la Constitution n'est tout simplement pas applicable. Ces formes de mendicité sont interdites par le Code pénal.

Pour le surplus je renvoie aux débats dans le cadre de l'heure d'actualité.

Luxembourg, le 12 janvier 2024.
Le Ministre des Affaires intérieures
(s.) Léon Gloden

² L'effet sur les règlements existants des nouvelles dispositions constitutionnelles réservant des matières à la loi. Patrick Kinsch, Journal des tribunaux Luxembourg, Juin 2023 /n°87/15ème année, p. 77