

## RECOURS EN ANNULATION

A l'honneur de vous exposer très respectueusement par l'organe de Maître Marc THEWES, Avocat à la Cour, demeurant à L-1917 Luxembourg, 13, rue Large, qui pour autant que de besoin se constitue avocat à la Cour et en l'étude duquel domicile est élu

la **Ville de Luxembourg**, établie à l'Hôtel de Ville à L-2090 Luxembourg, 42, place Guillaume II, représentée en justice par le collège des Bourgmestre et Échevins, les significations et notifications étant faites entre les mains du Bourgmestre, à la maison communale

que par les présentes la Ville de Luxembourg entend exercer un recours en annulation contre une décision administrative prise par

Madame la **ministre de l'Intérieur**, établie à L-1219 Luxembourg, 19, rue Beaumont

### IDENTIFICATION DE L'ACTE ADMINISTRATIF VISÉ PAR LE RECOURS

Le présent recours est dirigé contre

la **décision d'approbation partielle** de la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023, adoptée par madame la ministre de l'Intérieur le 15 mai 2023, en ce qu'elle refuse l'approbation des articles 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg, tel que modifié par la délibération du 27 mars 2023 (Pièce n° [1]).

## TABLE DES MATIÈRES

I.	RECEVABILITÉ	5
II.	OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES	5
A.	CONCERNANT L'OBLIGATION POUR LA VILLE DE LUXEMBOURG D'ASSURER SES MISSIONS DE POLICE ADMINISTRATIVE	5
B.	UTILISATION DES POUVOIRS DE POLICE COMMUNALE POUR LIMITER LA MENDICITÉ AU LUXEMBOURG	9
C.	CONCERNANT LA RÉALITÉ DES PROBLÈMES RENCONTRÉS	11
1.	Exemples de plaintes concernant des atteintes à la tranquillité publique et à la pudeur	11
2.	Exemples de plaintes concernant des atteintes à la sécurité publique et créant un sentiment de peur et d'insécurité	12
3.	Exemples de plaintes concernant des atteintes à l'hygiène publique	15
D.	CONCERNANT L'ENGAGEMENT DE LA VILLE POUR ACCOMPAGNER LES PERSONNES EN SITUATION DE PRÉCARITÉ	17
E.	L'ÉTAT A PARFAITEMENT CONNAISSANCE DES PROBLÉMATIQUES LIÉES À LA MENDICITÉ SUR LE TERRITOIRE DE LA VILLE DE LUXEMBOURG	20
1.	Demande de l'État à la Ville	20
2.	Participation de l'État à plusieurs réunions avec la Ville sur la problématique de la mendicité	20
III.	LE DÉFAUT ALLÉGUÉ DE MOTIFS	21
IV.	L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU CODE PÉNAL	23
A.	À TITRE PRINCIPAL – LE LÉGISLATEUR N'A PAS ABROGÉ LE DÉLIT DE MENDICITÉ SIMPLE	23
1.	Exposé du problème	23
2.	Différentes approches possibles de la définition de l'alinéa en légistique	24
3.	Conclusion intermédiaire et rejet de la thèse de la ministre de l'Intérieur	27
4.	Recherche de l'effet utile de l'article 157 de la loi du 29 août 2008	28
5.	Conclusion	29
B.	À TITRE SUBSIDIAIRE – UN RÈGLEMENT DE POLICE PEUT CRÉER UNE INFRACTION NON PRÉVUE PAR LE CODE PÉNAL	30
V.	SUR L'ABSENCE DE VIOLATION DE LA LOI DU 10 AOÛT 1992 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE	31
VI.	SUR LA PROPORTIONNALITÉ	31
A.	QUANT À LA LIMITATION TEMPORELLE	32
B.	QUANT À LA LIMITATION GÉOGRAPHIQUE	32
VII.	SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ À LA CEDH	35
A.	EXPOSÉ DU MOTIF DE LA DÉCISION CONTESTÉE	35

# THEWES & REUTER

B.	UN ARRÊT EXCLUSIVEMENT FONDÉ SUR UNE ANALYSE <i>IN CONCRETO</i>	37
1.	Un constat préliminaire : l'absence de consensus au sein des États parties	37
2.	Les faits de l'espèce conditionnent l'applicabilité de l'article 8 CEDH	37
3.	Les faits de l'espèce conditionnent le constat de la violation de l'article 8 CEDH	40
4.	Conclusion intermédiaire	41
C.	LE RAISONNEMENT ET LA SOLUTION DE L'ARRÊT <i>LACATUS C. SUISSE</i> NE SONT PAS TRANSPOSABLES À LA PRÉSENTE INSTANCE	41
VIII.	SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES	42
IX.	CONCERNANT L'ILLÉGALITÉ DU REFUS D'APPROUVER L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1 <sup>ER</sup> , DU RÈGLEMENT DE POLICE	44
X.	INDEMNITÉ DE PROCÉDURE	47

## EN FAIT

L'administration communale de la Ville de Luxembourg met en œuvre, depuis de très nombreuses années, une action d'envergure en vue d'éviter que des personnes aient à pratiquer la mendicité sur le territoire communal (voir par ex. Pièce n° [2]).

Malgré toutes les actions mises en œuvre, le phénomène de mendicité demeure toutefois important sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

L'administration communale reçoit, depuis de nombreuses années également, un grand nombre de plaintes de résidents, d'institutions publiques, de commerces et de visiteurs concernant les atteintes récurrentes à la sécurité, à l'hygiène et à la tranquillité publiques qui constituent des conséquences de la pratique de la mendicité (Pièce n° [3]).

Par délibération du 27 mars 2023, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a décidé de modifier la teneur de l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement de police communal dans le sens suivant :

*Sans préjudice des dispositions qui précèdent, il est interdit de troubler le repos nocturne de quelque manière que ce soit*

En outre, le Conseil communal de la Ville de Luxembourg a décidé de modifier l'article 42 du règlement de police communal dans le sens suivant :

*Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite du lundi au dimanche inclus, de 7.00 heures à 22.00 heures ceci sur toutes les aires de jeux et dans les parkings publics, ainsi que dans les rues places et parcs publics suivants de la Ville de Luxembourg :*

*Quartier Ville Haute:*

*L'intégralité de la zone se trouvant à l'intérieur du périmètre délimité par les rues suivantes:*

*Boulevard Royal - Côte d'Eich - rue du Palais de Justice - rue Wiltheim - rue Large - rue du Saint Esprit Plateau du Saint Esprit - boulevard F.D. Roosevelt - Boulevard Royal.*

*Quartier Gare:*

*Avenue de la Liberté  
Avenue de la Gare  
Boulevard de la Pétrusse  
Pont Adolphe  
Rue de Strasbourg*

*Places publiques:*

*Champ du Glacis  
Place de la Constitution  
Place de l'Europe  
Place de la Gare*

# THEWES & REUTER

*Place Léon XIII  
Place de Paris  
Place du Parc  
Place de Strasbourg  
Place Wallis*

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

Par la décision attaquée du 15 mai 2023, la ministre de l'Intérieur a refusé d'approuver les modifications ci-dessus exposée (Pièce n° [1]).

Le dispositif de la décision contestée est le suivant :

*Le règlement de police générale sous examen est approuvé sauf en ce qui concerne l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup> et l'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg.*

Le présent recours est formé contre le dispositif précité de la décision contestée (Pièce n° [1]).

## EN DROIT

### I. RECEVABILITÉ

Le présent recours est introduit dans les formes et conditions prévues par la loi.

Il est partant recevable.

### II. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

#### A. Concernant l'obligation pour la Ville de Luxembourg d'assurer ses missions de police administrative

La police administrative est une activité qui a pour finalité la protection de l'ordre public.

# THEWES & REUTER

Le *Vocabulaire juridique*<sup>1</sup> définit la police administrative comme :

*Ensemble des moyens juridiques et matériels – réglementations, autorisations, défenses, injonctions, coercitions mis en œuvre par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer, de maintenir ou de rétablir l'ordre public (...)*

Plus généralement, le Pr GOFFAUX définit le terme comme<sup>2</sup> :

*Ensemble de pouvoirs attribués par ou en vertu d'un texte législatif (...) aux autorités administratives leur permettant d'apporter des limitations aux droits et libertés des citoyens afin de leur imposer la discipline que requiert la vie en société.*

La police administrative présente ceci de particulier qu'elle intervient *a priori*, afin de protéger préventivement l'ordre public (tranquillité, sécurité et hygiène publiques). Autrement dit, il n'est pas utile ni nécessaire que l'ordre public soit effectivement déjà atteint pour qu'une mesure de police administrative soit valablement adoptée.

Les communes sont investies du pouvoir de police administrative communale, aux termes de l'article « L » du décret du 14 décembre 1789 qui dispose :

*Les fonctions propres au Pouvoir Municipal, sous la surveillance & l'inspection des Assemblées administratives, sont : (...)*

*De faire jouir les Habitan[t]s des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, & de la tranquillité dans les rues, Lieux & Édifices publics (...)*

En outre, l'article III du Titre XI du décret des 16 et 24 août 1790 sur l'organisation judiciaire dispose :

*LES objets de police confiés à la vigilance & à l'autorité des corps municipaux sont: 1°. Tout ce qui intéresse la sûreté & la commodité du passage dans les rues, quais, places & voies publiques; ce qui comprend le nettoyement, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtimens menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtimens qui puisse nuire par sa chute, & celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passans, ou causer des exhalaisons nuisibles; 2°. Le soin de réprimer & punir les délits contre la tranquillité publique, telles que les rixes & disputes accompagnées d'ameutemens dans les rues, le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits & attroupemens nocturnes qui troublent le repos des citoyens; 3°. Le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblemens d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances & cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises & autres lieux publics; 4°. L'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids, à*

<sup>1</sup> G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2014, 10<sup>e</sup> éd., mis à jour par l'Association Henri Capitant, entrée « Police administrative ».

<sup>2</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la Faculté de droit – Université libre de Bruxelles, 2022, 3<sup>e</sup> éd., entrée « Police administrative ».

*l'aune ou à la mesure, & sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique; 5°. Le soin de prévenir par les précautions convenables, & celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidens & fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies, les épizooties, en provoquant aussi, dans ces deux derniers cas, l'autorité des administrations de département & de district; 6°. Le soin d'obvier ou de remédier aux évènements fâcheux qui pourroient être occasionnés par les insensés ou les furieux laissés en liberté, & par la divagation des animaux malfaisans ou féroces.*

Sur le fondement des dispositions qui précèdent, le Comité du contentieux du Conseil d'État a jugé<sup>3</sup> :

*D'après l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités et l'article 3 du titre XI du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, il incombe au pouvoir communal de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics ainsi que de la commodité du passage dans les rues, quais places et voies publiques.*

Il a également jugé<sup>4</sup> :

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

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

Il résulte de ce qui précède que la compétence de police administrative constitue, dans le chef des communes, une obligation : les communes – dont la Ville de Luxembourg – n'ont pas simplement l'opportunité de faire bénéficier les citoyens de la propreté, de la salubrité et de la tranquillité publiques, elles ont l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre ces résultats.

Dans cette lignée, les juridictions administratives ont, plus récemment jugé<sup>5</sup> :

*Il incombe au pouvoir communal de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et voies publiques, ainsi que de la*

<sup>3</sup> CE, Comité du contentieux, 18 novembre 1993, *Ferreira Antunes – Barros Antunes*, n° 8657 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, *Recueil de la jurisprudence administrative du Conseil d'État luxembourgeois*, Bruxelles, Bruylant, 1997.

<sup>4</sup> CE, Comité du contentieux, 7 juillet 1994, n° 8991 du rôle, cit. in L. REDING, D. SPIELMANN et M. THEWES, préc.

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

*commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques. Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police.*

La Cour administrative a synthétisé<sup>6</sup> :

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

Cette obligation s'applique, du reste, à toute autorité de police administrative, qu'elle soit locale ou nationale<sup>7</sup> :

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

L'idée selon laquelle l'exercice du pouvoir de police administrative constitue une obligation pour son titulaire est également présente en Belgique<sup>8</sup> :

*D'une part, en effet, lorsqu'elle est investie d'une mission de police, l'autorité administrative est tenue, à peine d'engager sa responsabilité civile, de l'exercer et de faire preuve de toute diligence raisonnable afin de rencontrer l'objectif fixé à cette police administrative.*

La solution qui précède est identique en droit français<sup>9</sup>.

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

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

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

Il résulte de ce qui précède qu'en matière de protection de l'ordre public, dont les composantes sont, notamment, la sécurité, la tranquillité, la salubrité et la propreté publiques, la Ville de Luxembourg est placée dans une situation de compétence liée : elle ne peut pas ne pas agir.

<sup>6</sup> Cour adm., 23 avril 2013, n° 31836C du rôle.

<sup>7</sup> CE, Comité du contentieux, 12 février 1930, *Cegedel*, Pas. 12, 68.

<sup>8</sup> P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, coll. de la faculté de droit, ULB, 2022, 3<sup>e</sup> éd, entrée « Police administrative », p. 592.

<sup>9</sup> CE (F.), 23 octobre 1959, *Doublet*, req. n° 40922.

Ce point de droit est fondamental pour apprécier l'illégalité de la décision contestée.

*Lorsqu'une disposition légale ou règlementaire comporte des conditions objectives ne laissant aucune marge d'appréciation à l'administration quant à la décision à prendre, cette dernière agit dans le cadre d'une compétence liée. Dans pareil cas de figure, l'intervention de l'administration s'opère de manière mécanique voire automatique en ce qu'elle se limite à entériner une situation de fait ou de droit objective*

En l'espèce, en matière de police administrative, la Ville de Luxembourg n'a pas le choix d'exercer ou de ne pas exercer sa compétence : elle y est en tout état de cause tenue et, en tout état de cause, elle est tenue d'assurer la préservation de l'ordre public.

En conséquence, la Ville de Luxembourg a l'obligation impérative d'atteindre les objectifs qui constituent les composantes de l'ordre public, à savoir, notamment, la sécurité, la propreté, la salubrité et la tranquillité publiques.

La conclusion est essentielle et doit constituer le point de départ de l'analyse de la légalité de la délibération du 27 mars 2023 du conseil communal et, corrélativement, de l'illégalité de la décision contestée.

## B. Utilisation des pouvoirs de police communale pour limiter la mendicité au Luxembourg

Sur la base des dispositions et normes ci-dessus exposées, plusieurs communes ont adopté des limitations de la mendicité.

Ainsi, le règlement de police de la Ville de Diekirch interdit-il la mendicité dans certains lieux qui accueillent un trafic piéton important (Pièce n° [4]) :

**Article 54bis.** Pour des raisons de sécurité et de salubrité la mendicité est interdite pendant la période estivale (1<sup>er</sup> mai au 31 octobre) aux rues et places publiques suivantes de la Ville de Diekirch du lundi au dimanche de 9 heures à 20 heures :

- au Quartier "Vieille Ville" de Diekirch :

Rue St Antoine  
Rue de Brabant  
Rue du Curé  
Grand-Rue  
Rue am Dechensgaard  
Place Joseph Bech  
Rue du Marché

- au Quartier "église décanale" de Diekirch :

Place Guillaume

- au Quartier "Gare" de Diekirch:

avenue de la Gare

La Ville d'Ettelbrück a également interdit la mendicité, aux lieux et périodes qui connaissent un trafic piéton important (Pièce n° [5]) :

## Article 45.1

Pour des raisons de sécurité et de salubrité la mendicité est interdite pendant la période estivale (1er mai au 31 octobre) aux rues, places et parkings suivants de la Ville d'Ettelbruck du lundi au dimanche de 9 heures à 20 heures :

- **au quartier « zone piétonne/centre » :**

Rue de Bastogne  
Grand-rue  
Rue Tschiderer  
Rue Guillaume  
Rue Abbé Henri Muller  
Rue Dicks  
Rue Dr Herr

- **au quartier « Gare » :**

Rue Prince Henri  
Rue de la Gare

- **aux places publiques :**

Place Marie-Thérèse  
Place-Marie-Adélaïde  
Place de la Résistance  
Place de la Libération  
Place de l'Hôtel de Ville  
Place de la Gare

- **aux parkings publics :**

Parking « Wark 1 »  
Parking « Wark 2 »  
Parking « Um Canal »  
Parking « Deich »

Il convient de noter que le règlement de police de la Ville d'Ettelbrück interdit également de façon générale toute une série de comportements qui constituent des manifestations de la mendicité (Pièce n° [5]) :

## Article 45.2

Il est interdit d'importuner ou de harceler les passants, automobilistes ou autres conducteurs, de sonner aux portes pour importuner les habitants et d'entraver les entrées d'immeubles et d'édifices publics ou privés, les entrées de commerces et les passages.

Quant au règlement de police de la Ville de Dudelange, il réserve la possibilité au Bourgmestre de limiter la mendicité (Pièce n° [6]) :

## Article 29

La mendicité peut être limitée par le bourgmestre à certains endroits du territoire de la Ville de Dudelange et à certaines époques afin de garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques. Les conditions et les modalités en sont fixées par le bourgmestre.

Tous les extraits des différents règlements de police communale précités sont des extraits des règlements de police en vigueur.

Cette circonstance implique que le ministre de l'Intérieur a dû approuver l'ensemble des règlements précités, ne serait-ce qu'implicitement, en s'abstenant d'en prononcer la suspension sur le fondement de l'article 104 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, dans sa version avant l'entrée en vigueur de la loi du 6 janvier 2023 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, et en tout état de cause à une date antérieure à la décision visée par le présent recours.

Il résulte de tout ce qui précède que la pratique antérieure du ministère de l'Intérieur n'a jamais été d'interdire les dispositions des règlements de police limitant la mendicité. Au contraire, la pratique de la limitation de la mendicité est parfaitement admise en droit luxembourgeois.

## C. Concernant la réalité des problèmes rencontrés

La mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg est la source de très nombreux problèmes qui portent atteinte à l'ordre public.

La recension partielle des plaintes reçues par la Ville et versées dans la présente procédure par le soussigné (Pièce n° [3]) est éclairante sur la réalité que vivent les riverains des voies, places et lieux où se pratique la mendicité. Il convient de préciser que ne sont pas comprises dans les pièces versées par le soussigné les plaintes téléphoniques ou formulées oralement aux élus et agents de la Ville de Luxembourg

Suivent, dans la présente section, quelques extraits issues de la Pièce n° [3] qui démontrent les cas d'atteinte à la tranquillité et à la pudeur (1.), à la sécurité (2.) et à l'hygiène publiques (3.).

### 1. Exemples de plaintes concernant des atteintes à la tranquillité publique et à la pudeur

Le lundi 16 novembre 2015, la situation a une fois de plus dégénéré dans l'avenue de la Porte-Neuve.

A partir de midi, les bruits et les cris des SDF étaient d'une particulière intensité. Ils buvaient de l'alcool et insultaient les passants.

A titre d'exemple, un SDF a crié après une cliente de la boutique de lingerie, voisine du magasin de mes mandants « *Oh la salope elle est venue s'acheter des petites culottes* ».

Un camion était stationné devant l'entrée de l'avenue afin de fixer des décorations de Noël et une barrière avait été installée, restreignant, de fait, le passage pour accéder aux commerces.

Des SDF quant à eux, bloquaient littéralement l'accès restreint aux commerces, empêchant donc les clients d'entrer et de sortir du passage de la Porte-Neuve.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

Bonjour,

Je souhaiterais vous informer que des personnes campent la nuit sur la place du Théâtre (voir photo).

Je suppose qu'un tel campement n'est pas toléré. Merci d'informer les services compétents.

Bien cordialement

PS. le matin des sachets sont cachés dans les espaces verts alentours.

Plainte du 5 avril 2017 – Pièce n° [3]

**Message :**

Dear Staff, I would like to notify you and the public security services of repeated and quite common lewd acts in the city centre of Ville-Haute, right in the most central and busy area (Rue Louvigny - Rue Aldringen). It happened several times in the past weeks (and months) that adult man, most likely homeless, remove their pants and sip and do their physiological needs (urinate) just in a corner or in front of a wall, in the middle of the street. Last time is happened Saturday, 6 May 2023, in the morning, when my wife had to cover the eyes of our two daughters (4 and 2 years old) in order to not show them what was happening. In addition, when she said something to the man he responded aggressively and his dog (big size and without muzzle) started barking to them and scared my daughters. Other times is happened exactly the same and ALWAYS in this area, which is just in the city centre, trafficked by many parents with children. I think that this is an unbearable and incredible situation for the city centre of Luxembourg. I was impressed by the organisation and good public services of this country from the first day I arrived here but it is a shame that are happening such things in the city centre without ANY control of the law enforcement or other public authority all the times my wife looked for someone to complaint about it and no-one was ever around that area, despite being obviously the preferred sitting area for groups of homeless. Furthermore, it seems that the recent law about the forbidden begging in public places has not been enforced at all in Ville-Haute. I kindly ask you to raise your attention about this problem and increase the checks on this area. Thanks.

Plainte du 10 mai 2023 – Pièce n° [3]

2. Exemples de plaintes concernant des atteintes à la sécurité publique et créant un sentiment de peur et d'insécurité

En effet, des personnes se réunissent quotidiennement et mendient dans l'avenue, boivent de l'alcool jusqu'à être ivres, fument de la drogue, dorment, laissent des débris et outragent les passants, clients et commerçants.

Certains sont également accompagnés de chiens dangereux, sans harnais, ni muselière, ni laisse.

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

Nous vous contactons pour partager avec vous notre sentiment d'insécurité ainsi que notre inquiétude pour l'avenir dans notre ville.

En effet, depuis quelques mois maintenant, nous voyons les agressions sur personnes augmenter dans le centre-ville, notamment les soirs et les weekends, avec vols de biens de valeurs sur les individus ( encore un triste événement ce samedi, 26 octobre, dans la rue des bains). Ceci alors que les gens veulent simplement passer de bons moments entre amis ou en famille dans les restaurants ou bars de notre ville. Le sentiment d'insécurité grandit et nous ne voulons pas rester chez nous par peur de se faire agresser et voler.

De plus, en journée la recrudescence de mendicité dans les rues de la ville est impressionnante, notamment par des gens étrangers qui sont parfois verbalement agressifs. Nous dépassons le seuil de tolérance de la mendicité ou un sans-abris va avoir besoin de quelques euros pour se nourrir en journée, il semblerait que ce soit une mafia organisée qui a envahi nos rues depuis plus d'un an. Parfois les gens se disputent et hurlent dans la rue ( vu plusieurs fois, rue des bains ou Grand rue).

Plainte du 28 octobre 2019 – Pièce n° [3]

**Message :**

Depuis plusieurs jours, de plus en plus de Roms dorment Avenue de la Porte Neuve, vers le numéro 22 (devant les magasin Yves Rocher et Scotch & Soda). Leur présence est gênante : nuisances sonores telles que des cris et de la musique, sensation d'insécurité car ils semblent dangereux (notamment sous l'effet de l'alcool) et ont souvent des altercations avec d'autres sans-abris. La Police de la ville m'informe ne pas pouvoir faire grand chose (ne peut pas les arrêter). Je vous demande donc de bien vouloir adresser le problème svp, à notre égard de résident de la ville. Je comprends que la situation ne soit pas évidente mais si on les accepte sur notre sol, alors je trouve qu'il faut leur trouver des solutions d'accueil. Qui plus est dans ce contexte sanitaire compliqué où ils représentent une menace supplémentaire compte tenu de leur hygiène et de leur manque de distanciation sociale. Merci de votre soutien.

Plainte du 19 avril 2020 – Pièce n° [3]



*L' Ambasciatore d' Italia  
Luxemburgo*

VILLE DE LUXEMBOURG  
11 MAR. 2021  
SECRETARIAT

PR. 948

Luxembourg, le 8 mars 2021

Madame le Bourgmestre,

Je vous remercie pour votre courrier du 2 mars dernier (réf. 60/2021/3/8), par lequel vous me faites part de votre intéressement aux problèmes évoqués dans la lettre que ma collègue Melitta Schubert et moi-même avions adressée à Madame le Chef du Protocole, Béatrice Kirsch.

J'espère vivement que l'intervention de la Ville de Luxembourg, du Ministère de la Sécurité intérieure et de la Police Grand-Ducale puissent aider à résoudre les incidents dont la rue Goethe et les rues adjacentes sont victimes, et croyez en tout mon soutien pour ce que vous entreprenez et pourrez entreprendre pour améliorer la sécurité dans ce quartier.

Je saisis l'occasion, Madame le Bourgmestre, pour vous renouveler les assurances de ma considération distinguée.

*Merci aussi!*

*Bonne nuit*

Diego Braschi

Courrier de l'Ambassadeur d'Italie du 8 mars 2021 - Pièce n° [3]

**Message :**

Sehr geehrte Damen und Herren, in der letzten Tage war ich öfter am Hauptbahnhof, weil ich Besuch hatte. Das Bahnhof Bereich, auch die Tramhaltestelle ist zum Alptraum geworden. Es gibt Drogenhandel an der Tramhaltestellen, sehr viel betteln. **Es ist sehr unangenehm und es macht ein wenig Angst.** Mit freundlichen Grüßen Natalia Hoyos

Plainte du 23 novembre 2021 - Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Madame le Bourgmestre,

Je vous écris à nouveau pour vous informer des conditions de sécurité du quartier de la gare, du côté de la Place de Strasbourg, à Luxembourg.

Vos équipes de Police et de Sécurité patrouillent régulièrement avec les chiens et heureusement. Merci ! J'espère qu'ils vont continuer avec votre soutien.

Depuis quelques semaines en effet, avec l'été, la question de la sécurité dans le quartier pose encore problème. Cambriolages, dealers, trafics en tous genres se déploient. À la Gare le parvis ce week-end été triste à voir, Place de Strasbourg, Parking Fischer (de la Police) autour de l'école, à Hollerich devant le magasin Mich Gillen, dans la Petrusse

(dans tous les escaliers, à l'air de jeux des enfants et sous les ponts), rue Glesener, rue Adolphe Fischer, rue d'Anvers, Place des Roses, Rue Michel Rodange où les résidents des immeubles utilisent les trottoirs comme centre de recyclage. Ca trafique partout.

Malgré les travaux de rénovations du quartier, la facilité d'accès aux transports publics, la criminologie augmente. A l'aube de la Schuberfouer et de la braderie, c'est pire.

Nous habitons et travaillons dans le quartier depuis 25 ans. Le climat actuel est vraiment malsain. Sans arrêt des mendiants tapent aux portes, rentrent dans les jardins, dorment devant les entrées d'immeubles, s'infilrent dans les caves. Il y a même des disputes virulentes et insultantes entre voisins qui émergent à propos de l'insécurité dans le quartier. Les gens ont peurs et deviennent agressifs entre eux.

Plainte du 30 août 2021 – Pièce n° [3]

Message :

Bonjour, Malheureusement je ne peux pas attacher des photos ici. Je voudrais vous demander d'interdire des CDFs venir à la place de jeux à côté de théâtre des capucins. Chaque fois quand je viens avec des autres femmes et nos enfants, il y a des clochards qui dorment ou boivent la bière, ils laissent des bouteilles en verre cassées sur l'endroit où les enfants courent et risquent de se blesser. Aujourd'hui il y en avait 2, un qui a dormi et l'autre demandait de l'argent. Merci pour votre réaction Cordialement Olga Kobzar

Plainte du 13 août 2022 – Pièce n° [3]

T' Situatioun um Aldringer selwer: ofgesinn dovun datt et all Dag do méi ruckelzech knaschteg a sténkeg gétt, an de ganzen öffentleche Raum belagert ass, ginn dës Leit ewell ëmmer méi dreist a schwätzen Grouss a Kleng, Jonk an All regelméisseg un fir ze heeschen, maachen elo esouguer Drock wann een do bei de Bäcker geet, si "missten" och Suen oder lessen kréien. Ech selwer als erwuesse Fra trauen mech net méi zu all Auerzäit eleng do laascht, zemoos well ech schonn méi wéi eng Kéier mäi Wee verspaart krut. Leider ass et awer elo esou datt och déi Jonk mat engem Besoin spécifique déi bei eis solle kommen, der selwechter Situatioun ausgesat sinn an sech dofir zum Deel nët méi laascht trauen resp. en Ëmwee iwwert t' Biedergaass an t' Philippsgaass maachen fir net müssen laascht den Centre Hamilius. Ech weess net wéi eng Méiglechkeeten t 'Stad do huet oder wéi eng Léisung do ausgesinn kéint, mee di ganz Situatioun gétt fir mech a fir vill Leit mat deenen ech geschwat hunn, vun Dag zu Dag manner vivabel. Menger Meenung kann et awer nët sinn dat dësen öffentleche Raum nach just vun zwou Hand voll Leit blockéiert a genotzt (a verknascht) gétt a fir all déi aner nët méi ze notzen ass..

Plainte du 30 août 2022 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Madame la Bourgmestre,

**Place Royale Hamilius**

Nous vous écrivons en notre qualité de riverains et commerçants de la place Hamilius, située dans le centre de Luxembourg-Ville. Cette place, fraîchement rénovée dans le cadre d'un projet majeur de revitalisation, est une pièce centrale du développement de la Ville de Luxembourg.

Toutefois, depuis plusieurs mois – plus sérieusement encore depuis plusieurs semaines –, la situation sécuritaire sur et aux abords de la place Hamilius est particulièrement problématique et inquiétante. **En effet, le nombre de mendiants et de personnes en errance aux abords du Royal Hamilius et dans les rues du centre-ville a considérablement augmenté, avec notamment des intrusions systématiques dans les immeubles adjacents de la place Hamilius.**

Cette situation a évidemment un impact négatif sur la fréquentation de l'ensemble des commerçants du Royal Hamilius ce qui nourrit des craintes légitimes à l'approche des fêtes de fin d'année.

**Les actes de délinquance se sont également multipliés, entraînant de nombreuses plaintes des clients des commerces mais aussi des riverains, qui sont inquiets aux abords de leur bien. Par exemple, nous avons déjà dû affronter une agression au couteau dans le magasin Delhaize.**

Nous avons également subi dernièrement le retour négatif d'un prospect ayant rompu les négociations, effrayé par l'état sécuritaire devant la cellule qu'il entendait louer.

Plainte du 28 octobre 2022 – Pièce n° [3]

3. Exemples de plaintes concernant des atteintes à l'hygiène publique

**A titre d'illustration, un journaliste a filmé un SDF déféquant en pleine rue (<http://5minutes.rtl.lu/decouvertes/videos/697360.html>).**

**Par ailleurs, depuis le début du mois de novembre, deux SDF dorment dehors et n'hésitent pas à faire des feux dans la rue. Lorsqu'ils sont absents, ils y laissent leurs affaires (sacs, couvertures, etc.).**

Lorsque mes mandants ne sont pas présents, les SDF s'installent également sur les escaliers extérieurs de leur boutique, juste devant la porte d'entrée.

L'aide-ménagère du magasin, qui nettoie les locaux après les horaires d'ouverture, a refusé à plusieurs reprises d'y faire son travail, craignant pour sa sécurité.

Plus grave encore, mes mandants, et plus particulièrement Madame Catherine BEFFORT, sont quotidiennement pris à partie et menacés personnellement par des SDF.

**Ces menaces verbales et physiques sont extrêmement violentes et agressives : « on va te crever », « sales français », « vraie sorcière », etc.**

**Au début du mois de novembre 2015, un SDF a également tenté d'intimider leur fille âgée de 13 ans, en lui disant « tu es la fille de la sorcière ».**

**Le jeudi 12 novembre 2015, un SDF, manifestement alcoolisé a jeté une bouteille de vin (en verre) sur la vitrine du magasin.**

Plainte du 5 janvier 2016 – Pièce n° [3]

(Le recours continue à la page suivante)

Tout ceci dépasse maintenant de loin la limite du tolérable. Ces individus **dérangent les passants en leur criant après, surtout dans l'après-midi, quand leur taux d'alcoolémie est déjà très élevé.** Hier soir, les limites de ce qui s' imagine ont été dépassés, quand l'une de ces personnes a profité de la porte d'entrée de notre immeuble mal fermée **pour laisser dans le couloir ses excréments et son urine.**

Je ne suis pas le seul qui se trouve dérangé par ces individus, on me rapporte aussi des cas **d'urinages dans les couloirs d'un immeuble dans la rue Beaumont,** et je suis sûr qu'il y en a d'autres.

Notre personnel, **surtout le personnel féminin, ne se trouve plus en sécurité dans ce quartier** et moi-même je n'ose pas les affronter directement, car je crains le vandalisme en mon absence, voire même de la violence physique.

*Plainte du 20 février 2019 – Pièce n° [3]*

**Message :**

Cela fait plus d'un an que la mendicité s'est invitée en centre ville. Le début s'est fait discrètement, mais il s'est largement accéléré. Nous avons en plus de smendiants, nombreux marginaux plus ou moins accommodants, des personnes en sacs de couchage font désormais partie de l'espace public. Aujourd'hui c'est l'escalade, un exemple rue Monterey en face de l'arrêt de bus. Au début un mendiant faisant relativement tranquille, il a **commencé à interpeler les passants, nourrir les pigeons avec des morceaux de pain. Aujourd'hui tous les soirs il y a les restes de ses canettes de bière écrasées et un tas de reste d'aliments (hier du maïs, la veille des pâtes).** Je n'ai certes pas beaucoup d'empathie pour cette typologie de personnes, mais sans plan d'action de votre part, dans moins de 6 mois nous verrons se dresser des tentes sur le parvis d'Hamilius. Ou est le temps d'un Luxembourg propre, paisible et civilisé. Le centre ville devient sale et insécure! peut être est il le temps de passer à l'action. (message envoyé à [admcommunale@vdl.lu](mailto:admcommunale@vdl.lu) le 2/04 et resté suaf erreur de ma part sans réponse)

*Plainte du 10 mai 2021 – Pièce n° [3]*

**Message :**

Moien, Je me permets de vous écrire concernant un gros problème **d'hygiène et de pudeur** dont je suis témoin tout au long de la journée à l'intersection entre la rue Louvigny et la rue Aldringen - mon bureau ayant une vue-plongeante sur cet endroit. En effet, il semblerait que les travaux de rénovation entrepris fin juin / début juillet sur le coin du bâtiment de la BIL à cette même intersection (ayant nécessité l'installation d'échafaudages et de barrières de chantier) aient encouragé certaines personnes (essentiellement masculines) **à faire de cet endroit des toilettes sauvages.** A la fin des travaux fin juillet, les ouvriers n'ont même pas pris la peine de reprendre un de **leur seau absolument rempli d'urine et autres excréments humains** - et comme je les comprends! Mais depuis lors, j'ai droit à un défilé de personnes en tout genre qui **baissent leur pantalon pour se soulager et faire de cet endroit un lieu sale, qui pue** et qui donne une bien piètre image de la ville de Luxembourg, à deux pas des plus belles boutiques, restaurants et places du centre. Je vous demande donc, par le biais de ce message, de bien vouloir venir constater le problème par vous-mêmes et d'y remédier le plus rapidement possible. Merci d'avance pour l'attention que vous porterez à cet appel au secours. Bien cordialement, Morgane

*Plainte du 29 août 2022 – Pièce n° [3]*

Bonjour,

Den molen hun ech wel baal all daag am parking Hamilius geparkt. Den molen och noch mat engem client.

Um -4 huët vlerun den llfter uet et gewaltig gestonk well do een seng besoin hanerlos huët. **ONVERSTELLBAR esou eng situatoun!!**

Et ass knaschtesch, een komeschen publikum kreest do rondremmer an et ass eng zoumudung deen parking. All daag knascht iwerall.

*Plainte du 19 octobre 2022 – Pièce n° [3]*

Guten Tag,

Ein Spaziergang oder eine Shoppingtour in der Hauptstadt macht keinen Spaß mehr, es wird von Tag zu Tag schlimmer !

Man kann sich keine 50 Meter in der Stadt Luxemburg bewegen, ohne von irgendwelchen Bettler angesprochen oder belästigt zu werden.

Manche Stassenabschnitte sind ekelergend geworden, es wohnen dort Obdachlose in Pappkartons, es stinkt nach Urin und menschliche Fäkalien sind dort sichtbar.

Plainte du 6 février 2023 – Pièce n° [3]

Il résulte de tout ce qui précède que les problèmes liés à la mendicité sont réels, constatés et subis par un grand nombre d'habitants de la Ville de Luxembourg.

#### D. Concernant l'engagement de la Ville pour accompagner les personnes en situation de précarité

Toujours au titre des faits pertinents, il y a lieu de souligner que la Ville de Luxembourg met en œuvre des actions réelles, continues et substantielles en faveur des personnes en situation de précarité.

En somme, il sera erroné d'affirmer que la Ville de Luxembourg ne joue que sur la limitation de la mendicité pour enrayer le phénomène et ses conséquences négatives. Au contraire, la Ville de Luxembourg met tout en œuvre pour éviter que des personnes se retrouvent dans une précarité telle qu'elles soient obligées de vivre de la mendicité.

Il résulte ainsi du rapport d'activité pour l'année 2021 de la Direction des Affaires sociales de la Ville de Luxembourg que la Ville a mené de très nombreuses actions sociales (Pièce n° [9]).

Sur le strict plan financier, le budget social de la Ville de Luxembourg a atteint, en 2021, 44 038 674 euros, dont, notamment 10 920 000 euros au titre de l'article « Intervention sociale », comprenant, entre autres, une dépense de 6 693 000 euros de subventions et participations (1 700 000 euros d'aides directes aux personnes dans le besoin), et 3 670 000 euros de dépenses dans les bâtiments (dont, par ex, pour l'office social ou encore pour l'aménagement d'une halte de nuit) :

Pour l'exercice 2021, la Ville a réalisé des dépenses d'environ 44 millions d'euros (40 millions en 2020) contre des recettes et des subventions d'environ 14 millions d'euros (12 millions d'euros en 2020). Les projets gérés par le Service Jeunesse et intervention sociale sont pour la plupart des services non prescrits par la loi. D'une part, il s'agit de services destinés aux personnes en situation de précarité immédiate, telles que les sans-abri, les toxicomanes, les malades : les structures d'aide aux toxicomanes, les structures d'hébergement d'urgence et de soins de jour pour les sans-abri, le Streetwork, les épiceries sociales et les structures de logements encadrés. D'autre part, il s'agit de services d'aide professionnelle aux jeunes. Au total, 3 postes à temps plein supplémentaires ont été créés dans ce secteur. Par ailleurs, le service « A vos côtés » a été créé et s'est considérablement développé l'année dernière (16 postes au total).

Page 5 de la Pièce n° [2].

Il ne faut pas non plus négliger le fait que les autres postes de dépenses du budget communal participent tous d'une action globale de lutte et de prévention contre la précarité. En effet, la lutte contre la précarité est multicanale et appelle des actions spécifiques pour toutes les catégories de bénéficiaires. C'est la raison pour laquelle elle comporte également des dépenses

en faveur de la jeunesse (agissant ainsi en amont de la précarisation) ainsi que des dépenses en faveur des personnes âgées (qui constituent une population particulièrement vulnérable), ou encore en faveur du logement, qui constitue un facteur de risque de précarisation important au Luxembourg.

Pour donner plus concrètement encore une image de ce que peut représenter l'action sociale de la Ville de Luxembourg, il faut souligner que la Ville de Luxembourg soutient financièrement 14 associations œuvrant dans le domaine social, soit par l'octroi de subsides soit par le financement de postes (Pièce n° [9]), dont, notamment :

### **Bistrot social « Le Courage » (Caritas Accueil et Solidarité)**

**Le bistrot social constitue une structure de jour pour les sans-abri.** L'objectif du centre d'accueil « bas seuil » sis 13 et 15, Dernier Sol est d'encourager les personnes concernées à profiter de la structure pour une diminution des maux (« harm reduction »), de créer un lieu de rencontre ouvert 7 jours sur 7 (de 9h00 à 19h00, 365/365) et d'offrir aux personnes un soutien sur le plan social et moral. En outre, il dispose de douches et de machines à laver. Le bistrot social a une capacité limite de 49 personnes et collabore étroitement avec le Service Streetwork et le Nightshelter.

Page 37 de la Pièce n° [2].

### **Cent Buttek (den Cent Buttek a.s.b.l.)**

L'idée de base consiste dans la lutte contre le gaspillage de produits surtout alimentaires en collectant les produits « non-adaptés » à la vente auprès des supermarchés et commerçants et en les distribuant aux personnes dans le besoin.

Le Cent Buttek Beggen accueille exclusivement des personnes habitant les communes de Luxembourg et de Walferdange. Les offices sociaux des deux communes délivrent aux personnes concernées les documents requis pour pouvoir bénéficier de son offre.

Le Cent Buttek Beggen a ouvert ses portes en août 2010, il est situé 166, rue de Beggen et est régulièrement ouvert le mardi et le mercredi de 15 à 18h et le vendredi de 13 à 15h.

Une convention de mise à disposition de locaux a été conclue entre le gestionnaire « den Cent Buttek » et la Ville de Luxembourg qui participe en outre aux frais de gestion et prévoit un poste plein temps. Le 1<sup>er</sup> novembre 2021, un nouveau gestionnaire été engagé.

En 2021, le Cent Buttek est resté ouvert toute l'année.

**748 clients** ont profité de ce magasin en 2021 (367 en 2020, 649 en 2019), 358 ménages, 550 adultes et 198 enfants.

Page 38 de la Pièce n° [2].

Au total, la Ville de Luxembourg prend à la charge de son budget pas moins de 63,5 équivalents temps plein au sein d'associations caritatives (Pièce n° [9]).

Il faut encore ajouter que la Ville dispose d'un office social, constitué sous forme d'établissement public et placé sous la surveillance de la Ville, qu'elle finance à hauteur de 2 029 455 euros (2021) sur son budget propre, et dont la mission est la suivante<sup>10</sup> :

*(Le recours continue à la page suivante)*

<sup>10</sup> Accessible sur le site Internet de la Ville de Luxembourg, à l'adresse : <https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/aide-sociale>

## Objectif

L'aide sociale assure, aux personnes dans le besoin et à leur famille, l'accès aux biens et aux services adaptés à leur situation particulière, afin de les aider à acquérir ou à préserver leur autonomie. L'aide peut être de nature palliative, curative ou préventive. Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces. Elle intervient à titre subsidiaire et peut compléter les mesures sociales et les prestations financières prévues par d'autres lois et règlements, que le bénéficiaire est tenu d'épuiser.

### QUELS SONT LES SERVICES PROPOSÉS?

- aides financières,
- aides en nature (p.ex : couches, lait, meubles, vêtements...).

*Extrait du site Internet de la Ville de Luxembourg.*

Il y a d'ailleurs lieu de souligner que l'office social de la Ville de Luxembourg met en œuvre le principe de la sauvegarde de la dignité humaine<sup>11</sup> :

### SAUVEGARDE DE LA DIGNITÉ HUMAINE

Chaque personne est en droit d'attendre de la collectivité, en tant qu'être humain, la garantie d'un minimum d'existence. La personne aidée doit être considérée comme un partenaire et non pas comme un objet de l'intervention étatique ou de l'instance communale.

*Extrait du site Internet de la Ville de Luxembourg.*

Aux actions propres à la Ville de Luxembourg, évoquées ci-dessus, il y a encore lieu d'ajouter les différents actions entreprises par l'État lui-même ou soutenus par lui (par ex., revenu d'inclusion sociale (« REVIS »), aides spécifiques de l'Office national de l'Enfance, accès au logement *via* la gestion locative sociale, etc.).

En conséquence, il existe au Luxembourg en général et, du fait de l'action de la Ville de Luxembourg, en particulier, tout une série de dispositifs qui évitent à quiconque de ne pouvoir subvenir à ses besoins vitaux que par la mendicité.

Autrement dit, au Luxembourg en général et, sur le territoire de la Ville de Luxembourg, en particulier, tout est mis en œuvre pour que nul ne soit réduit à mendier pour vivre.

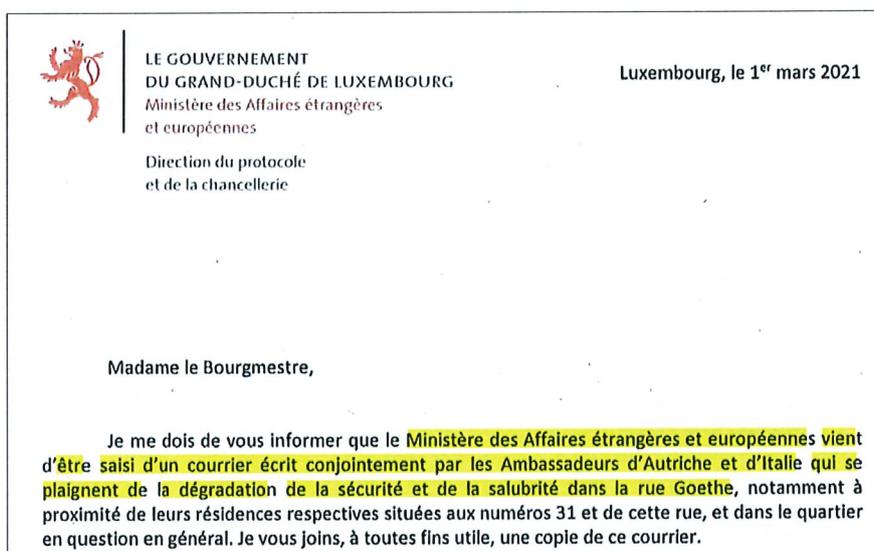
<sup>11</sup> Accessible sur le site Internet de la Ville de Luxembourg, à l'adresse : <https://www.vdl.lu/fr/vivre/aides-et-services/aider-les-personnes-en-difficultes/aide-sociale>

E. L'État a parfaitement connaissance des problématiques liées à la mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg

1. Demande de l'État à la Ville

En premier lieu, il est tout à fait significatif que l'État lui-même a déjà sollicité de la Ville de Luxembourg pour qu'elle agisse contre les problèmes liés à la mendicité.

Après avoir reçu les doléances, respectivement, de l'Ambassadeur de la République italienne et de l'Ambassadeur de la République fédérale d'Autriche, le ministère des Affaires étrangères et européennes a saisi la Ville de Luxembourg (Pièce n° [7]) :



Extrait du courrier du 1<sup>er</sup> mars 2021 – Pièce n° [3]

2. Participation de l'État à plusieurs réunions avec la Ville sur la problématique de la mendicité

Outre ce qui précède, entre 2015 et 2023, l'État a participé à au moins de 7 réunions avec la Ville de Luxembourg, au cours desquelles la problématique de la mendicité a été abordée (Pièce n° [8]) :

- le 10 juillet 2015
- le 7 août 2015
- le 9 novembre 2015
- le 12 janvier 2016
- le 10 novembre 2020
- le 21 novembre 2021 et
- le 15 mars 2022

Ces réunions ont été tenues dans différents contextes :

- dans le cadre du comité de prévention communal, aujourd'hui prévu à l'article 38 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale ;
- dans le cadre de réunions des commissions consultatives de la Ville de Luxembourg ;
- dans le cadre d'une réunion spécialement organisée afin que la Ville de Luxembourg puisse discuter de la problématique de la mendicité avec le ministre de la Sécurité Intérieure (réunion du 12 janvier 2016) ;
- dans le cadre du comité de concertation régional convoqué annuellement par le ministre de la Sécurité intérieure sur le fondement de l'article 37 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police Grand-Ducale.

Ainsi, la Ville a alerté à de très nombreuses reprises l'État, qui s'est montré incapable d'enrayer les problèmes causés par la mendicité.

Il résulte de tout ce qui précède que l'État est parfaitement informé par la Ville de Luxembourg des problèmes liés à la mendicité, quand ce n'est pas tout simplement lui qui demande à la Ville d'agir.

### III. LE DÉFAUT ALLÉGUÉ DE MOTIFS

La décision contestée s'appuie, en premier lieu, sur la circonstance que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 ne comporterait pas de motifs :

Partant, il convient de relever que ni la délibération visée, ni le règlement de police générale ne précisent aucune motivation sur la nécessité d'intervenir dans le domaine de la mendicité par voie réglementaire. Quant à l'article 42, le conseil communal entend justifier l'interdiction des autres formes de mendicité par la formule lapidaire « pour des raisons de sécurité et de salubrité publiques » sans préciser en quoi ces raisons consistent concrètement. Plus encore, le conseil communal omet de présenter les motifs qui démontreraient que la mendicité aurait des conséquences négatives sur la sécurité ou la tranquillité publiques. La délibération ne fait pas non plus état de sollicitations, d'harcèlements ou d'insistance de la part de mendiants, susceptibles de gêner ou de déranger les passants ou le public ou de créer dans leur chef des sentiments d'insécurité.

Page 3 de la décision contestée.

Le soussigné renvoie à ses développements du paragraphe I.C., en ce qui concerne la réalité factuelle des problèmes issus de la mendicité. En outre, le soussigné renvoie à l'intégralité de sa Pièce n° [3] qui démontre à suffisance de droit l'existence de « sollicitations, d'harcèlements ou d'insistance de la part de mendiants, susceptibles de gêner ou de déranger les passants ou le public ou de créer dans leur chef des sentiments d'insécurité », comme l'attendait la ministre de l'Intérieur (cf. extrait ci-dessus encadré de la décision contestée).

Le soussigné renvoie également aux développements du paragraphe I. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, en ce qui concerne les alertes répétées faites par la Ville de Luxembourg à l'État.

Qui plus est, la délibération précitée a été longuement débattue au sein du Conseil communal, préalablement à son adoption. La captation vidéo de ces débats sont publiquement accessibles sur le site internet de la Ville de Luxembourg à l'adresse : <https://www.vdl.lu/fr/la-ville/vie-politique/conseil-communal/seances-du-conseil-communal>

Puis onglet « Archives », lien vers le « Conseil communal du 27 mars 2023 » et, enfin, sélection du point 3. « Adaptation du règlement général de police de la Ville de Luxembourg suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux » :

### Retransmission en direct des séances

Live Archives Recherche

#### Retransmission des séances du Conseil communal

#### Archives

2023

- Conseil communal du 21 juillet 2023
- Conseil communal du 17 juillet 2023
- Conseil communal du 03 juillet 2023
- Conseil communal du 16 juin 2023
- Conseil communal du 12 juin 2023
- Conseil communal du 26 mai 2023
- Conseil communal du 08 mai 2023
- Conseil communal du 17 avril 2023
- Conseil communal du 31 mars 2023
- Conseil communal du 27 mars 2023
- Conseil communal du 27 février 2023

### Conseil communal du 27 mars 2023



Lydie Polfer - Bourgmestre, DP 00:52:03 - 03:56:43

Ordre du jour Déroulement de la séance

Navigation libre Filtrer

confirmation de règlements temporaires - décision. 00:32:35

3. Adaptation du règlement général de police de la Ville de Luxembourg suite à l'entrée en vigueur de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux 00:52:03

Extraits du site Internet de la Ville de Luxembourg.

Enfin, le compte-rendu des débats de cette séance du Conseil communal est accessible publiquement sur le site Internet de la Ville de Luxembourg à l'adresse : [https://rapan.vdl.lu/RA\\_02\\_2023\\_27\\_03/](https://rapan.vdl.lu/RA_02_2023_27_03/)

Il ressort de ces développements que, contrairement à ce qu'affirme erronément la ministre de l'Intérieur, la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est pas dépourvue de motifs.

La ministre de l'Intérieur confond manifestement l'absence de motivation formelle, qui n'est pas prescrite s'agissant des actes réglementaires en général et des règlements de police communaux, en particulier, d'un côté, et l'existence de motifs supportant à suffisance de droit les actes réglementaires et règlements de police, d'un autre côté.

Si la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 ne contient pas de motivation formelle, elle repose en tout état de cause sur des motifs réels, qui la justifient, tel que ci-dessus démontré.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

#### IV. L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU CODE PÉNAL

##### A. À titre principal – Le législateur n'a pas abrogé le délit de mendicité simple

###### 1. *Exposé du problème*

La ministre de l'Intérieur expose, en substance, dans sa décision contestée que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 serait illégale – *quod non* – au motif que la délibération aurait rétabli une infraction qui aurait été abrogée du Code pénal, alors que le Code pénal ne comporterait plus d'incrimination relative à la mendicité simple :

En ce qui concerne l'article 42 précité, il faut se rappeler que la mendicité simple était, en revanche, une contravention de quatrième classe, une infraction classée au plus bas de l'échelle de gravité des infractions dont l'atteinte à l'ordre public est négligeable. Le législateur a opté pour l'abrogation de cette contravention par l'article 157 de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration<sup>7</sup>. Non seulement la mendicité simple n'a jamais été considérée comme un phénomène susceptible de menacer l'ordre public, mais elle a également été dépénalisée.

*Page 5 de la décision contestée.*

Le motif contenu dans la décision contestée est erroné en droit comme en fait.

Antérieurement à la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et de l'immigration, l'article 563, point 6°, du Code pénal disposait :

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

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

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

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

4° Celui qui aura volontairement et sans nécessité tué ou gravement blessé, soit un animal domestique autre que ceux mentionnés à l'article 538, soit un animal apprivoisé, dans un lieu autre que celui dont le maître de l'animal ou le coupable est propriétaire, locataire, fermier, usufruitier ou usager;

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

**6° Les vagabonds et ceux qui auront été trouvés mendians.**

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

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

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

9° (L. 1<sup>er</sup> avril 1968) Ceux dont l'attitude sur la voie publique est de nature à provoquer à la débauche.

Le point 6° de l'article 563 comportait deux phrases, séparées par un point final en bout de la première phrase et un retour-chariot. La seconde phrase était pourvue d'un recul par rapport à la marge gauche, d'une distance égale à celle de la numérotation « 6° » de l'ensemble du point.

L'article 563 du Code pénal a été modifié par l'article 157 de la loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui dispose :

⊖ Art. 157.

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

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

Le point 2° de l'article 157 de la loi du 29 août 2008 est problématique car, dans sa version en vigueur au moment de l'adoption de cette loi, le point 6 du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal n'était pas immédiatement identifiable.

Se pose alors la difficulté de déterminer ce qu'est concrètement un « alinéa » et, partant, quelle est la modification législative que le législateur a effectivement entendu opérer.

## 2. Différentes approches possibles de la définition de l'alinéa en légistique

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

La première, que l'on peut nommer « française », est exposée dans le Guide de légistique du Secrétariat général du Gouvernement et du Conseil d'État français comme suit<sup>12</sup> (Pièce n° [10]) :

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

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

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

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

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

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

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

En conséquence, l'application de l'approche « française » conduit à une impasse, respectivement, à priver de tout effet juridique l'article 157 de la loi du 29 août 2008.

La deuxième approche, que l'on peut appeler « belge », est radicalement opposée. Elle est exposée dans les *Principes de technique législative*, réalisés par le Conseil d'État belge<sup>13</sup> (Pièce n° [11]), comme suit :

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

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

<sup>12</sup> SGG et CE (F.), *Guide de légistique*, Paris, La Documentation française, 2017, 3<sup>e</sup> éd, p. 286.

<sup>13</sup> CE (B.), *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008 p. 53.

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

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

Et en note de bas de page n° 75 :

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

L'approche qui précède est cohérente avec celle relative aux énumérations<sup>14</sup> :

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

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

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

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

Selon cette approche, il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa.

La troisième approche enfin, que l'on peut qualifier de « luxembourgeoise », est très proche de l'approche « belge ». Elle est exposée dans l'ouvrage du Secrétaire général du Conseil d'État Marc BESCH<sup>15</sup> :

<sup>14</sup> Ibid., p. 55.

<sup>15</sup> M. BESCH, *Normes et légistique en droit public luxembourgeois*, Bruxelles, Luxembourg, Larcier, Promoculture, 2018, 2<sup>e</sup> éd, p. 427.

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

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

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

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

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

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

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

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

Selon cette approche également, il n'existe tout simplement pas de deuxième alinéa.

### 3. Conclusion intermédiaire et rejet de la thèse de la ministre de l'Intérieur

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

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

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

En outre, il faut écarter l'idée que le point 6° de l'article 563 du Code pénal constitue, dans sa globalité, comme le fait la ministre de l'Intérieur dans sa décision contestée, « le point 6 du deuxième alinéa » de l'article 563 du Code pénal, car cette approche passe purement et simplement sous silence les termes « du deuxième alinéa » qui ne sont pas présents pour rien dans le libellé de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée.

Pour aboutir à la conclusion de la ministre de l'Intérieur, il faudrait considérer que :

1. la phrase introductive de l'énumération de l'article 563 du Code pénal constitue à elle seule un alinéa ; mais que
2. dans le même temps, l'ensemble de l'énumération (du point 1° au point 9°, inclus) constitue un autre alinéa, englobant toutes les composantes de l'énumération.

Aucune des approches ci-dessus présentées ne soutient l'approche de la ministre, pour la simple et bonne raison qu'elle est totalement incohérente : soit une énumération constitue, dans sa globalité, un alinéa global (approches « belge » et « luxembourgeoise ») soit, à l'inverse, chaque élément d'une énumération, en ce compris, sa phrase introductive, constitue à lui seul un alinéa (approche « française »).

#### 4. Recherche de l'effet utile de l'article 157 de la loi du 29 août 2008

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

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

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

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

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

Le projet de loi n° 5802, tel qu'initialement déposé, contenait un article 160 disposant :

<p><b>Art. 160.</b> 1° A l'article 346 du Code pénal, l'alinéa 2 est supprimé.</p> <p>2° A l'article 563 du Code pénal, le point 6 du deuxième alinéa est supprimé.</p>
---

Le commentaire de l'article 160 exposait<sup>16</sup> :

<p><i>ad article 160</i></p> <p>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.</p>
--

<sup>16</sup> Doc. parl., n° 5802<sup>o</sup>, p. 92.

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

Si l'on se réfère au commentaire des articles du projet de loi n° 5802, la volonté claire du législateur était de supprimer toute référence « à la reconduite à la frontière des étrangers prévue (...) [à l']article (...) 563 du Code pénal ».

La deuxième phrase du point 6° de l'unique alinéa de l'article 563 fait référence à une procédure de reconduite à la frontière :

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

La seule interprétation cohérente et effective est donc de considérer que le législateur n'a pas souhaité abroger le point 6° du deuxième alinéa de l'article 563 du Code pénal, qui n'existe pas, mais le deuxième alinéa du point 6° (encore que le terme « alinéa » soit alors employé dans un sens peu rigoureux puisqu'il s'agit en réalité de la deuxième « phrase » du point 6°, de l'article 563 du Code pénal).

Le Tribunal dispose donc de deux choix logiques et cohérents :

1. soit il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 n'a pas d'effet utile et n'abroge aucune disposition de l'article 563 du Code pénal ;
2. soit il faut considérer que l'article 157, point 2°, de la loi du 29 août 2008 vise à abroger la deuxième phrase du point 6° de l'article 563 du Code pénal.

Aucune autre interprétation n'est cohérente et, par conséquent, n'est admissible.

En particulier, l'interprétation retenue par la ministre de l'Intérieur est erronée et doit être rejetée.

## 5. Conclusion

Il résulte de tout ce qui précède que l'interprétation retenue par la ministre de l'Intérieur, dans sa décision contestée, pour fonder le refus d'approbation de la délibération du 27 mars 2023 du Conseil municipal est incorrecte : elle manque en fait comme en droit.

Il est ainsi tout à fait inexact d'affirmer – et de se fonder – sur la circonstance que :

Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « toute autre forme de mendicité ». Il n'est pas

Page 5 de la décision contestée.

La Ville de Luxembourg n'a pas « réintroduit » l'interdiction de la mendicité simple, puisque, tel qu'exposé *supra*, la prohibition de la mendicité simple n'a pas été abrogée à l'article 563 du Code pénal.

Par conséquent, la décision contestée est assise sur un motif inexact et, partant, illégal.

## B. À titre subsidiaire – Un règlement de police peut créer une infraction non prévue par le Code pénal

Si, par impossible, le Tribunal était d'avis que le législateur, par l'effet de l'article 157 de la loi du 29 août 2008, précitée, avait abrogé l'article le point 6° de l'article 563 du Code pénal et, partant, l'infraction de mendicité simple – *quod non* – la décision contestée n'en resterait pas moins illégale.

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

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

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

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

À ce point du raisonnement, il n'existe que deux options possibles :

1. la première option consiste à considérer que les infractions établies par les dispositions des règlements de police doivent toujours correspondre en tous points à une infraction définie par le législateur. Suivre cette hypothèse conduit, par nécessité, à la conclusion qu'un règlement de police ne peut jamais prévoir une interdiction qui n'est pas la réplique d'une interdiction établie par le législateur. Si cette option était suivie, alors l'intérêt, sur le plan juridique, des règlements de police communaux serait parfaitement nul, dans ce sens qu'ils n'apporteraient aucune norme nouvelle, ni aucune plus-value normative. Cette conclusion, totalement absurde bien que légale, est d'ailleurs rejetée par la ministre de l'Intérieur elle-même en première page de sa décision contestée, au sujet de la modification de l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement de police (cf. *infra*, par. IX.).
2. la seconde option consiste à considérer que les infractions établies par les dispositions des règlements de police peuvent couvrir d'autres comportements que ceux établis comme infractions dans le Code pénal. Dans ce cas, des dispositions d'un règlement de police communal doivent nécessairement pouvoir toiser d'autres comportements que ceux prohibés ou sanctionnés par le législateur.

D'évidence, seule la seconde option est logique et cohérente avec l'état du droit. Il n'y aurait aucun intérêt non seulement à autoriser les communes à adopter des règlements de police mais encore à rendre l'exercice de ces pouvoirs de police obligatoires (cf. *supra*, par. II.A.) si les communes n'avaient la possibilité de prohiber que des comportements déjà prohibés par le législateur.

Le motif de la décision contestée selon lequel :

Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « toute autre forme de mendicité ». Il n'est pas  
Page 5 de la décision contestée.

n'est par conséquent pas susceptible de fonder en droit la décision contestée.

Selon le raisonnement qui précède, le simple fait pour la Ville de Luxembourg de réintroduire l'interdiction d'une pratique qui ne serait plus pénalement sanctionnée par le Code pénal – *quod non* – ne justifierait pas, en droit, la décision contestée.

Par conséquent, la décision contestée est assise sur un motif inexact et, partant, illégal.

#### V. SUR L'ABSENCE DE VIOLATION DE LA LOI DU 10 AOÛT 1992 RELATIVE À LA PROTECTION DE LA JEUNESSE

La décision contestée soutient – à tort – que la décision contestée serait contraire à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse :

Or par la modification de son règlement de police du 27 mars 2023, le conseil communal de la Ville de Luxembourg semble réintroduire l'interdiction de la mendicité simple au niveau local, alors qu'elle tombe sous le champ d'application de l'article 42 qui incrimine « toute autre forme de mendicité ». Il n'est pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées, mais il ne fait nul doute que la mendicité simple en fait partie. **L'article 42 précité semble viser aussi, du moins implicitement, la mendicité des mineurs et est ainsi contraire au Code pénal et à la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse qui établit la majorité pénale à 18 ans.**

Page 5 de la décision contestée.

La question de l'âge pénal est sans aucune incidence sur la formulation de l'infraction. L'articulation entre l'article 29 de la loi communale – qui prévoit la sanction pénale de la violation d'un règlement de police communal – d'un côté, et la loi du 10 août 1992, d'un autre côté, ressortit de la compétence du juge pénal.

Du reste, aucune infraction établie par le Code pénal n'est assortie d'une précision selon laquelle elle ne s'applique pas aux mineurs. La question de la responsabilité pénale n'est pas toisée dans la définition des infractions établies par le Code pénal.

La décision contestée confond la définition de l'incrimination, d'un côté, avec les conditions de son application et de sa répression, d'un autre côté, qui n'ont pas à être établies dans la définition de l'incrimination.

À suivre le raisonnement de la ministre de l'Intérieur, si la définition de l'incrimination devait nécessairement préciser qu'elle ne s'applique qu'aux majeurs sous peine d'être illégale, aucune infraction du Code pénal ne serait applicable, car en contradiction avec la loi du 10 août 1992, argument qui n'a pas de sens sur le plan juridique.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

#### VI. SUR LA PROPORTIONNALITÉ

La ministre de l'Intérieur, dans sa décision contestée, soutient à tort que :

temps et de lieu dont l'étendue de chacune correspond, en fait, à une interdiction générale. En effet la mendicité est interdite de 07:00 à 22:00 et dans les espaces qui sont les plus fréquentés de la Ville pendant les horaires précités. En dehors de cette plage horaire et des espaces déterminés, la mendicité ne peut pas avoir lieu de manière effective et réelle à défaut de public ou de passants auprès desquels les mendiants pourraient appeler à la générosité. **L'interdiction de l'article 42, bien que limitée en droit, revient à une interdiction générale de fait.** Des différences en fonction de l'auteur de la mendicité, de sa

Page 4 de la décision contestée.

La ministre de l'Intérieur estime ainsi que, malgré l'encadrement strict – temporel et géographique – de la limitation de la mendicité, elle devrait être considérée comme une « *interdiction générale de fait* ».

Cette conclusion est erronée, pour les raisons qui suivent.

## A. Quant à la limitation temporelle

La délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal prohibe la mendicité de 07h à 22h, sur certains territoires de la Ville.

Cette limitation est certes étendue, mais il est faux de dire qu'elle revient à une « *interdiction générale de fait* ».

Les quelques espaces géographiques de la Ville de Luxembourg concernés par la limitation de la mendicité ne sont pas vides de toute personne en dehors des horaires indiqués.

Il suffit, par ex., de penser aux rues animées le soir en semaine et plus encore pendant les week-end au niveau des bars et lieux festifs de la rue de la Boucherie ou de la rue du Marché aux herbes, de même que sur la Place d'Armes, en particulier en été, qui ne désemplit pas avant tard et, en tout état de cause, bien après 22h. On peut encore penser à l'avenue de la Liberté ou l'avenue de la Gare, qui connaissent également une vie importante après 22h, ou encore au champ du Glacis, qui accueille très souvent des événements se poursuivant jusque tard la nuit.

Il est donc tout à fait faux de considérer, comme le fait la ministre de l'Intérieur, que « *la mendicité ne peut pas avoir lieu de manière effective et réelle à défaut de public ou de passants auprès desquels les mendiants pourraient appeler à la générosité* » après 22h, dans les quelques lieux concernés par la limitation.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

## B. Quant à la limitation géographique

Pour mémoire, la limitation formulée par la délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal est limitée à quelques zones et rues de la Ville, à savoir :

- une partie de la Ville Haute (celle comprise entre les rues suivantes : Boulevard Royal - Côte d'Eich - rue du Palais de Justice - rue Wiltheim - rue Large - rue du Saint Esprit Plateau du Saint Esprit - boulevard F.D. Roosevelt - Boulevard Royal) ;
- les grandes artères du quartier de la Gare (Av. de la Liberté, Av. de la Gare, Bd de la Pétrusse, Pont Adolphe et Rue de Strasbourg) ;
- quelques places publiques (champ du Glacis, places de la Constitution, de l'Europe, de la Gare, Léon XIII, de Paris, du Parc, de Strasbourg et Wallis) ;
- les parcs publics (parcs de Cessange, Édith Klein, Édouard André, de Gasperich, Kaltreis, Laval, Mansfeld, de Merl, central et Tony Neuman ainsi que les skateparks de Dommeldange, de Gasperich et de la Pétrusse).

## THEWES & REUTER

Considérer que cette délimitation équivaut une « *interdiction générale de fait* » relève du parti-pris ou de la pétition de principe.

La réalité objective que le tribunal administratif pourra seule prendre en considération est différente : outre les parcs et quelques places publiques centrales, ne sont en effet concernées qu'une partie de la Ville-Haute et quelques artères du quartier de la Gare.

La Ville de Luxembourg n'est pas limitée à ces zones géographiques.

La vision de carte postale de la Ville de Luxembourg qui semble sous-tendre la décision de la ministre de l'Intérieur omet de prendre en considération le fait que la Ville de Luxembourg comporte de nombreux autres points d'attraction déconcentrés qui sont très vivants. L'on ne citera ici que les quartiers très animés toute l'année du Limpertsberg, du Kirchberg, de la Cloche d'Or ou encore de Bonnevoie, de Merl et de Belair où la limitation de la mendicité ne s'applique pas.

Ne sont notamment pas concernés par la limitation de la mendicité les abords des grands centres commerciaux comme celui du Kirchberg, de la Cloche d'Or ou encore du City Concorde, qui présentent une très forte affluence tout au long de l'année.

Ne sont pas non plus concernés les quartiers touristiques de Clausen, du Grund ou encore du Pfaffenthal.

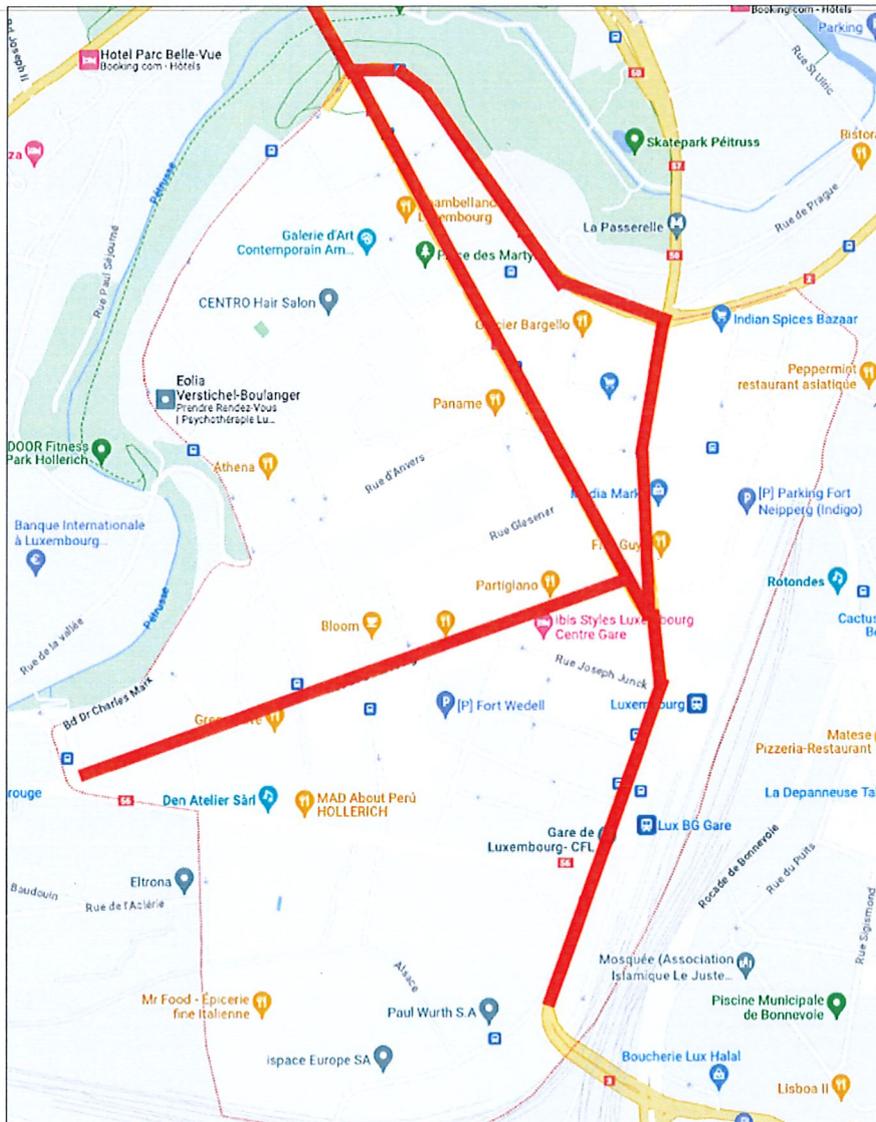
Concernant la Ville-Haute, il convient de noter que l'intégralité du quartier n'est pas concernée par la limitation de la mendicité. Les entrées directes et passantes de la ville sont exclues du périmètre de limitation.

Dans la Vielle Ville, la rue Sigefroi, à la jonction avec la montée de Clausen, et jusqu'au croisement avec la rue Large et la rue Wiltheim n'est pas concernée par la limitation de la mendicité, pas plus que le Chemin de la Corniche. Il s'agit pourtant de haut-lieux de la fréquentation touristique, avec l'entrée des casemates à proximité, la vue sur le Grund depuis la corniche et l'accès au Petit Train.

De même, les rues situées entre le parc Édouard André ou le parc Édith Klein, depuis les abords des parcs d'un côté, et le boulevard Royal, d'un autre côté, ne sont pas non plus concernés par cette limitation.

S'agissant du quartier de la Gare, en réalité, seules quelques artères sont concernées. Elles sont indiquées en rouge sur la carte ci-dessous :

*(Le recours continue à la page suivante)*



On constate très clairement que la quasi-totalité du quartier, extrêmement fréquenté dans son intégralité, est exclu du périmètre de la limitation. Toutes les rues commerçantes situées à l'ouest de l'avenue de la Liberté sont hors du périmètre de la limitation, de même que la zone où se trouve la nouvelle Cité de la Sécurité sociale. Il en va de même pour toute la zone très commerçante située à l'est de l'avenue de la Gare.

S'agissant des parcs, il s'agit de lieux de détente, fréquentés par des familles avec enfants. Des espaces de jeux leur sont même dédiés. Les parcs accueillent ainsi une population très vulnérable – les enfants – qu'il convient de protéger tout particulièrement.

Les parcs constituent des « cocons » dans lesquels il convient d'assurer une sécurité, une hygiène, une salubrité et une tranquillité publiques maximales.

Il en va de même pour les skate-parks, qui sont fréquentés principalement par des mineurs.

Il résulte de tout ce qui précède que le périmètre de la limitation concerne, en substance :

- les lieux à très forte densité humaine dont les rues, souvent étroites, doivent être dégagées (par ex. le périmètre de limitation dans la Ville Haute) ;
- les artères à forte densité de passage (artères situées entre et depuis la gare et la Ville Haute) ;
- les places qui constituent des parkings (champ du Glacis, par ex.) ou qui doivent restées dégagées, c'est-à-dire, sans stationnement de personnes, notamment aux abords d'institutions européennes, pour des raisons de sécurité (par ex. la place de l'Europe) ;
- et enfin, les lieux qui exigent que la Ville assure une sécurité et une tranquillité maximales (les parcs et skate-parks, principalement fréquentés par des familles avec enfants).

Ce périmètre se trouve restreint au strict nécessaire et ne prive aucunement les personnes pratiquant la mendicité de solliciter autrui de façon réelle et effective sur le territoire de la Ville de Luxembourg.

En tout état de cause, il est tout à fait faux d'affirmer que la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 aurait pour objet ou pour effet de conduire une « interdiction générale de fait ».

Ce motif de la décision contestée manque ainsi en fait.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

## VII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ À LA CEDH

### A. Exposé du motif de la décision contestée

La décision contestée expose, en substance, la règle établie à l'article 29 de la loi communale :

Les règlements communaux doivent être conformes aux normes hiérarchiquement supérieures<sup>4</sup>. Il y a donc lieu d'examiner si l'interdiction visée à l'article 42 du règlement de police générale de la Ville de Luxembourg est conforme au droit international et national.

*Page 4 de la décision contestée.*

Dans cette perspective de l'examen de la conformité de la délibération du 27 mars 2023 du Conseil communal, la décision contestée adopte comme norme de référence, notamment, la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après « CEDH »).

La décision contestée repose sur le motif suivant :

En ce qui concerne le droit international, la question de la conformité de l'interdiction de « toute autre forme de mendicité » de 07 :00 – 22 :00 dans les endroits les plus fréquentés sur le territoire de la Ville de Luxembourg à l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention)<sup>17</sup> se pose.

Selon la Cour, l'interdiction légale de la mendicité peut constituer une ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 8 de la Convention, mais qu'elle peut être justifiée, par des considérations d'ordre public et de sécurité publique, particulièrement en présence de formes agressives de mendicité. Or la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention. La Cour a encore estimé que l'autorité interne qui interdit la mendicité doit démontrer de manière convaincante que l'ingérence dans l'exercice d'un droit protégé par la Convention est proportionnée aux buts poursuivis et qu'elle correspond à un besoin social impérieux. Ainsi, une interdiction générale est une mesure radicale qui mérite une justification solide. Une interdiction simple de la mendicité, indépendamment de l'auteur de l'activité poursuivie, et de sa vulnérabilité éventuelle, de la nature de la mendicité ou de sa forme agressive ou inoffensive, du lieu où elle est pratiquée ou de l'appartenance ou non de l'auteur à un réseau criminel constitue par conséquent une ingérence non justifiée.

Il en ressort que l'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg n'est pas justifié par des motifs concrets quelconques.

Page 4 de la décision contestée.

La ministre de l'Intérieur renvoie à l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, rendu par la Cour européenne des droits de l'Homme (ci-après « CourEDH »)<sup>17</sup>.

L'affaire devant la CourEDH avait été initiée par une requérante de nationalité roumaine appartenant à la minorité rom, condamnée pour avoir pratiqué la mendicité à Genève à une peine d'amende, laquelle avait été exécutée sous forme de peine d'emprisonnement, en application de la loi genevoise.

La CourEDH avait conclu que, dans les faits et circonstances de l'espèce, la Suisse avait violé l'article 8 CEDH.

La ministre de l'Intérieur, dans sa décision attaquée, déduit rapidement – et erronément – du dispositif de l'arrêt précité que « la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés ».

Appliquant la conclusion erronée qui précède à la délibération du 27 mars 2023, la ministre de l'Intérieur conclut :

forme ou de l'appartenance à des réseaux ne sont pas opérées. Il en résulte que l'interdiction de l'article 42 est à considérer comme une interdiction générale de la mendicité, disproportionnée quant aux objectifs poursuivis et, surtout, contraire à l'article 8 de la Convention.

Il convient de corriger l'erreur commise par la ministre de l'Intérieur et d'apprécier la conformité de la délibération du 27 mars 2023 à la CEDH dans une perspective redressée et exempte de tout vice de raisonnement.

<sup>17</sup> CourEDH, 19 janvier 2021, *Lacatus c. Suisse*, req. n° 14065/15.

B. Un arrêt exclusivement fondé sur une analyse *in concreto*

1. Un constat préliminaire : l'absence de consensus au sein des États parties

Avant tout raisonnement juridique, la Cour se livre à une analyse comparée du régime juridique applicable à la mendicité dans 38 États parties à la CEDH.

La CourEDH constate l'absence de consensus au sein des États parties à la CEDH en ce qui concerne la répression de la mendicité.

Il n'existe donc pas, à l'échelle des États parties à la CEDH, de refus de la limitation de la mendicité.

2. Les faits de l'espèce conditionnent l'applicabilité de l'article 8 CEDH

La CourEDH apprécie l'applicabilité – avant même d'évoquer son application concrète – de l'article 8 CEDH au regard des faits précis et particuliers de l'espèce.

Elle juge tout d'abord que :

*c. Slovénie*, n<sup>os</sup> 24816/14 et 25140/14, § 116, 10 mars 2020). La Cour estime que la dignité humaine est sérieusement compromise si la personne concernée ne dispose pas de moyens de subsistance suffisants (voir, dans ce sens, l'arrêt rendu par le Conseil d'État belge le 6 janvier 2015 dans l'affaire *Pietquin et autres*, cité au paragraphe 28 ci-dessus). En mendiant, l'intéressé adopte un mode de vie particulier afin de surmonter une situation inhumaine et précaire.

Page 21 de l'arrêt – §56.

La CourEDH place son raisonnement dans la perspective de la dignité humaine et considère que la mendicité constitue un moyen pour « *surmonter une situation inhumaine et précaire* ».

C'est au regard de l'atteinte à la dignité que la CourEDH raisonne.

La conséquence immédiate de cette position de départ du raisonnement réside dans la nécessité d'apprécier les faits de l'espèce :

n<sup>o</sup> 37). En d'autres termes, il convient de prendre en compte les spécificités du cas concret, et notamment les réalités économiques et sociales de la personne concernée.

Page 22 de l'arrêt – §57.

La CourEDH prend alors soin de délimiter les données du contexte particulier de l'affaire qu'elle juge :

58. S'agissant du cas d'espèce, la requérante allègue qu'elle est extrêmement démunie, analphabète et sans emploi. Le Gouvernement ne le conteste d'ailleurs pas. Dès lors, la Cour n'a aucune raison de douter de la véracité de cette allégation. L'intéressée affirme également qu'elle ne bénéficie pas d'aide sociale et il n'apparaît pas non plus qu'elle soit soutenue par une tierce personne. La Cour est prête à accepter que la mendicité permettait à la requérante d'acquérir un revenu et d'atténuer sa situation de pauvreté. En interdisant la mendicité de manière générale et en infligeant à la requérante une amende, assortie d'une peine d'emprisonnement pour non-exécution de la peine prononcée, les autorités suisses l'ont empêchée de prendre contact avec d'autres personnes afin d'obtenir une aide qui constitue, pour elle, l'une des possibilités de subvenir à ses besoins élémentaires.

Page 22 de l'arrêt – §58.

Au terme de son examen des faits de l'espèce, la CourEDH constate que la mendicité était l'unique moyen – à l'exception de tout autre – pour la requérante de subvenir à ses besoins.

Les autres moyens théoriquement existant, à savoir le soutien d'un proche et l'aide sociale, sont exclus dans le cas d'espèce, le Gouvernement n'ayant pas contesté et la CourEDH ayant admis que la requérante ne disposait, dans les faits, pas de possibilité de bénéficier de ces soutiens alternatifs.

La CourEDH exprime ce constat de l'absence de choix autre que la mendicité pour survivre dans le chef de la requérante au paragraphe 115 de son arrêt :

115. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Page 35 de l'arrêt – §115.

La lecture de l'arrêt qui précède est également celle du Juge luxembourgeois à la CourEDH, Georges RAVARANI, qui expose, dans son opinion en partie concordante et en partie dissidente, qui mérite d'être citée *in extenso* :

4. **L'importance conférée aux faits de l'espèce par la majorité.** Les faits de l'espèce sont très importants puisque le raisonnement de l'arrêt repose pour l'essentiel sur le constat factuel que « l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour elle l'un des moyens de survivre. »<sup>2</sup> Et la conclusion ne fait pas de doute : **c'est parce qu'elle** se trouvait dans un tel état de **dénuement extrême** qu'elle avait **besoin de mendier** pour subvenir à ses besoins élémentaires<sup>3</sup> et c'était **ainsi** que, selon la majorité, sa dignité humaine était en jeu : « se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, la requérante avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité. »<sup>4</sup> **L'affirmation d'un lien de causalité entre la pauvreté et la nécessité de mendier pour survivre est particulièrement prononcée dans la conclusion à laquelle arrive l'arrêt concernant la proportionnalité de la mesure incriminée :** « (...) la Cour estime que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle **n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance** et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre (...) »<sup>5</sup> Selon l'arrêt, cet état de fait n'a pas seulement pesé dans l'appréciation de l'exercice de mise en balance des intérêts respectifs, mais il a aussi, en amont, rendu l'article 8 de la Convention applicable<sup>6</sup>.

Pages 43 et 44 de l'arrêt.

Autrement dit, la CourEDH reconnaît, au vu des faits particuliers du cas d'espèce, l'applicabilité de l'article 8 de la CEDH dans l'affaire qui lui était soumise, mais uniquement parce qu'elle a constaté que la requérante « *n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance* » (§115 de l'arrêt, précité).

(Le recours continue à la page suivante)

3. Les faits de l'espèce conditionnent le constat de la violation de l'article 8 CEDH

Selon la même démarche que s'agissant du raisonnement relatif à l'applicabilité de l'article 8 CEDH, la CourEDH examine, au fond, le contexte concret de l'affaire qui lui était soumise.

Très logiquement, elle constate que la mendicité constituait pour la requérante le seul moyen de survivre, eu égard aux faits de l'espèce :

107. S'agissant, d'abord, de l'intérêt (privé) de la requérante à se livrer aux activités incriminées, à savoir la pratique de la mendicité, il est incontesté que l'intéressée est issue d'une famille extrêmement pauvre, qu'elle est analphabète, qu'elle n'avait pas de travail et qu'elle ne touchait pas d'aide sociale. Il ne ressort pas du dossier qu'elle aurait été prise en charge par quelqu'un d'autre. Dès lors, la Cour n'a pas de raison de douter que la mendicité constituait pour la requérante l'un des moyens de survivre. Elle estime que, se trouvant dans une situation de vulnérabilité manifeste, l'intéressée avait le droit, inhérent à la dignité humaine, de pouvoir exprimer sa détresse et d'essayer de remédier à ses besoins par la mendicité.

Page 33 de l'arrêt – §107.

La CourEDH prend également soin de souligner que la sanction, en l'espèce, avait été un emprisonnement :

108. Quant à la nature et à la sévérité de la sanction infligée, la Cour rappelle que la requérante a été condamnée à une amende de 500 CHF, assortie d'une peine privative de liberté de cinq jours en cas de non-paiement. Incapable de payer cette somme, l'intéressée a effectivement purgé une peine privative de liberté dans la prison provisoire de Champ-Dollon à partir du 24 mars 2015. Contrairement à ce qu'allègue le Gouvernement, la Cour estime que cette peine privative de liberté peut être prise en compte dans le cas d'espèce, même si elle est intervenue après le dépôt de la présente requête, en ce qu'elle est la conséquence directe de l'impossibilité pour la requérante de s'acquitter de l'amende qui lui avait été infligée, soit la mesure dont l'intéressée se plaint devant la Cour. Par ailleurs, le Gouvernement a amplement eu l'occasion de se prononcer sur la proportionnalité de ladite mesure au cours de la procédure contradictoire devant la Cour.

109. La Cour estime qu'il s'agit d'une sanction grave. Dans les circonstances de l'espèce, eu égard à la situation précaire et vulnérable de la requérante, l'imposition d'une peine privative de liberté, qui peut alourdir encore davantage la détresse et la vulnérabilité d'un individu, était pour elle presque automatique et quasiment inévitable.

Page 33 de l'arrêt – §108 et 109.

La CourEDH souligne ainsi, tout à la fois (1) le caractère extrêmement grave de la peine d'emprisonnement, (2) le caractère automatique et quasiment inévitable de cette peine, (3) la situation déjà précaire et vulnérable de la requérante et (4) le fait que la peine – grave et automatique – ne pouvait avoir comme conséquence que de dégrader encore la situation de la requérante.

En conséquence, la CourEDH conclut qu'en privant la requête d'exercer la seule activité lui permettant de survivre, l'État a violé l'article 8 CEDH :

115. Compte tenu de ce qui précède, la Cour estime que la sanction infligée à la requérante ne constituait une mesure proportionnée ni au but de la lutte contre la criminalité organisée, ni à celui visant la protection des droits des passants, résidents et propriétaires des commerces. Dans le cas d'espèce, elle considère que la mesure par laquelle la requérante, qui est une personne extrêmement vulnérable, a été punie pour ses actes dans une situation où elle n'avait très vraisemblablement pas d'autres moyens de subsistance et, dès lors, pas d'autres choix que la mendicité pour survivre, a porté atteinte à la dignité humaine de l'intéressée et à l'essence même des droits protégés par l'article 8 de la Convention. Dès lors, l'État défendeur a outrepassé la marge d'appréciation dont il jouissait en l'espèce.

Page 35 de l'arrêt – §115.

#### 4. Conclusion intermédiaire

La lecture attentive de l'arrêt et de l'opinion séparée du Juge RAVARANI, bien loin de confirmer le motif de la décision contestée, la contredit totalement.

Il est tout à fait faux de considérer, comme la fait la ministre de l'Intérieur, que, de façon générale :

*(...) la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention*

La CourEDH a simplement jugé, très logiquement d'ailleurs, que (1) une interdiction générale et absolue de la mendicité touchant (2) des personnes dont il est prouvé qu'elles ne disposent pas d'autre moyen de survie que la mendicité porte atteinte au respect de leur droit à la vie privée établie par l'article 8 de la CEDH.

#### C. **Le raisonnement et la solution de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* ne sont pas transposables à la présente instance**

Au terme de ce qui précède, il ne peut être retenu que l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité, constitue un motif valable et légal de la décision contestée.

En effet, plusieurs différences majeures entre, d'un côté, la solution retenue par l'arrêt *Lacatus c. Suisse* et, de l'autre côté, la situation en litige conduisent à la conclusion qui précède :

1. tel que démontré au paragraphe 0, qui précède, la limitation de la mendicité établie par la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est ni générale ni absolue, contrairement à la loi suisse évoquée dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité ;
2. tel que démontré au paragraphe I.D., qui précède, la Ville met tout en œuvre pour que personne ne soit réduit à mendier. S'y ajoute que l'État sert également tout une série

de prestations sociales destinées à empêcher que des personnes deviennent vulnérables au point de n'avoir pas d'autres choix que de devoir mendier, alors que, dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité la CourEDH a reconnu que la requérante ne disposait d'aucun autre moyen de subsistance que la mendicité ;

3. aucune peine de prison n'est établie en cas de violation de la limitation de la mendicité sur le territoire de la Ville de Luxembourg alors que dans l'arrêt *Lacatus c. Suisse*, précité, la requérante a effectivement été emprisonnée.

En conséquence, ni le caractère généralisé de l'interdiction de la mendicité, ni la nécessité de mendier, ni la gravité de la peine, ni son caractère automatique – qui constituent autant de circonstances justifiant la solution de l'arrêt *Lacatus c. Suisse* – ne sont présents dans le cas d'espèce soumis au Tribunal administratif.

Aussi, la solution retenue par la Cour EDH dans son arrêt *Lacatus c. Suisse* précité, est purement et simplement inapplicable au cas d'espèce.

Il en résulte mécaniquement que le motif de la décision contestée fondé sur la considération erronée que :

*(...) la Cour a conclu que l'interdiction pure et simple de la mendicité était à considérer comme étant une ingérence dans les droits des concernés dans une société démocratique alors qu'ils sont protégés par l'article 8 de la Convention*

manque en fait comme en droit.

En conséquence, la décision contestée est assise sur un motif erroné et, partant, illégal.

Du reste, à titre surabondant, il y a lieu de souligner qu'une éventuelle condamnation pénale ne serait, en tout état de cause, pas prononcée par la Ville de Luxembourg mais par l'État.

Il appartient en tout état de cause au juge pénal de faire prévaloir la CEDH sur le droit interne, en cas de contrariété entre ces deux *corpus* de normes.

En conséquence, une éventuelle violation de la CEDH ne pourrait en toutes hypothèses avoir lieu que si et seulement si un juge pénal, constatant l'état de nécessité de mendicité dans lequel se trouverait un prévenu pour survivre, le condamnerait malgré tout à une peine de police.

En aucun cas, la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023 n'est susceptible, par elle-même, c'est-à-dire, sans l'intervention postérieure d'un juge pénal, de violer la CEDH.

## VIII. SUR L'ABSENCE DE CONTRARIÉTÉ AU PRINCIPE DE LÉGALITÉ DES DÉLITS ET DES PEINES

La décision contestée repose sur le motif – erroné – que :

dépénalisée par la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration. Ainsi l'article 42 ne remplit pas le degré de précision exigé par le principe de la légalité des peines prévu à l'article 14 de la Constitution et est contraire aux articles 342 et suivants du Code pénal.

Page 6 de la décision contestée.

Le fondement de la conclusion – erronée – de la ministre de l'Intérieur repose sur ce qu' « il n[est] pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées » par la limitation de la mendicité établie par la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023.

L'article 41 du règlement de police de la Ville de Luxembourg prohibe en tout temps et en tous lieux « toute forme de mendicité organisée ou en bande ».

L'article 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg – dans la version que la ministre de l'Intérieur a refusé d'approuver par sa décision contestée – dispose :

*Dans l'intérêt de la sécurité et de la salubrité publique, toute autre forme de mendicité est également interdite [ndla : suivent les limitations de temps et de lieux]*

L'expression « toute autre forme de mendicité » de l'article 42 doit être lue par rapport à l'article 41 du règlement de police – qui précède immédiatement l'article 42 – et qui, lui, vise « toute forme de mendicité organisée ou en bande ».

En conséquence, contrairement à ce qu'indique la ministre de l'Intérieur, la définition des activités limitées est très claire : il s'agit de toute forme de mendicité, autres que la « mendicité organisée ou en bande » qui, elles, sont toujours interdites.

La décision contestée repose d'ailleurs sur une contradiction de motifs, puisqu'elle admet elle-même la conclusion qui précède :

L'article 42 est encore imprécis dans la mesure où il n'est pas clair quelles sont les formes exactes de mendicité visées. Elles ne sont pas définies de manière explicite, mais seulement générale et en n'excluant que la mendicité organisée ou en réunion interdite par l'article 41. Il faut en conclure que sont visées toutes les autres formes de mendicité déjà incriminées ou non par le Code pénal, à savoir les formes de mendicité aggravée visées par les articles 342 et suivants du Code pénal et la mendicité simple

Page 5 de la décision contestée.

Il y a lieu de souligner que l'argument tiré d'une contrariété alléguée à l'ancien article 14 de la Constitution (dont le principe est repris aujourd'hui à l'article 19 de la nouvelle Constitution) constitue, en réalité, un argument de pur mauvaise foi, soulevé avec le seul objectif de « faire feu de tout bois ».

En effet, la formule « toute autre forme » apparaît à de nombreuses reprises dans le Code pénal dont, par ex (le soussigné souligne) :

- à l'article 135-4, paragraphe 1<sup>er</sup>, qui dispose :

*Toute personne qui, volontairement et sciemment, fait activement partie d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute autre forme de financement de ses activités, en sachant que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste, est punie d'un emprisonnement d'un à huit ans et d'une amende de 2.500 euros à 12.500 euros, ou d'une de ces peines seulement,*

*même si elle n'a pas l'intention de commettre une infraction dans le cadre de ce groupe ni de s'y associer comme auteur ou complice.*

- à l'article 135-11, paragraphe 1<sup>er</sup>, qui dispose :

*Constitue un acte de provocation au terrorisme la diffusion ou toute autre forme de mise à disposition du public d'un message, y compris par le biais de réseaux de communications électroniques, avec l'intention d'inciter, directement ou indirectement, à la commission d'une des infractions visées au présent chapitre.*

- à l'article 136ter, point 7, qui dispose :

*Est qualifié de crime contre l'humanité l'un des actes suivants lorsqu'il est commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre toute population civile et en connaissance de cette attaque: (...)*

*7. viol, esclavage sexuel, prostitution forcée, grossesse forcée, stérilisation forcée ou toute autre forme de violence sexuelle de gravité comparable ; (...)*

- à l'article 442-1bis, qui dispose :

*Constitue une disparition forcée l'arrestation, la détention, l'enlèvement ou toute autre forme de privation de liberté d'une personne, dans des conditions la soustrayant à la protection de la loi, par un ou plusieurs agents de l'État ou par une personne ou un groupe de personnes agissant avec l'autorisation, l'appui ou l'acquiescement des autorités de l'État, lorsque ces agissements sont suivis de sa disparition et accompagnés soit du déni de la reconnaissance de la privation de liberté, soit de la dissimulation du sort qui lui a été réservé ou de l'endroit où elle se trouve.*

Par ailleurs, une recherche dans le Code pénal avec l'occurrence « autre » – adjectif qui constitue la substance essentielle du motif erroné soulevé par la ministre de l'Intérieur pour justifier sa décision contestée – démontre que cet adjectif apparaît à 263 reprises.

L'emploi de l'adjectif « autre » et le renvoi à « *toute autre forme* » pour la définition d'une infraction pénale est par conséquent une démarche parfaitement admise en droit pénal.

Il en résulte que le motif de la décision contestée est erroné et, partant, illégal.

## **IX. CONCERNANT L'ILLÉGALITÉ DU REFUS D'APPROUVER L'ARTICLE 22, PARAGRAPHE 1<sup>ER</sup>, DU RÈGLEMENT DE POLICE**

La décision contestée porte également refus d'approuver l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement de police de la Ville de Luxembourg, dans sa rédaction issue de la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023.

*(Le recours continue à la page suivante)*

La décision contestée est, sur ce point, ainsi libellée :

A. Article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>

L'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup> dispose que « Sans préjudice des dispositions qui précèdent, il est interdit de troubler le repos nocturne de quelque manière que ce soit ». L'article est superfétatoire, voire non-conforme à la loi alors que l'infraction en question est prévue par l'article 561.1<sup>o</sup> du Code pénal qui a la teneur suivante : « Seront punis d'une amende de 25 euros à 250 euros : 1<sup>o</sup> Ceux qui se seront rendus coupables de bruits ou tapages nocturnes de nature à troubler la tranquillité des habitants ; ... ».

Page 1 de la décision contestée.

La décision contestée est également illégale sur le point qui précède, pour les raisons suivantes.

En premier lieu, il résulte du libellé même de l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement de police de la Ville de Luxembourg, dans sa rédaction issue de la délibération du Conseil communal du 27 mars 2023, que l'interdiction s'applique aux troubles du repos nocturne générés « de quelque manière que ce soit ».

En comparaison, l'article 561, point 1<sup>o</sup>, du Code pénal ne s'applique qu'aux troubles provenant de « bruits ou tapages ».

Le champ d'application de l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement de police de la Ville de Luxembourg est donc plus large que l'infraction prévue et réprimée à l'article 561 du Code pénal.

En conséquence, le motif sur lequel repose la décision contestée selon lequel « L'article [serait] *superfétatoire* » manque totalement en fait.

En deuxième lieu, la décision contestée repose sur une double contradiction de motifs.

En effet, tout d'abord, si une disposition réglementaire est jugée « *superfétatoire* » pour doubler une disposition légale, elle ne peut, par définition, pas lui être « *non-conforme* ».

Soit la disposition réglementaire double la disposition légale, et, en conséquence, elle ne lui ajoute rien, de sorte qu'elle ne peut pas lui être, par définition, « *non-conforme* », soit, au contraire, la disposition réglementaire ne se contente pas de doubler pas la disposition légale et, dans ce cas, elle ne peut être « *superfétatoire* ».

En exposant que « L'article est *superfétatoire*, voire *non-conforme à la loi* », la décision contestée repose sur des motifs contradictoires.

Elle est, partant, illégale.

Ensuite, il y a de souligner que la décision contestée se contredit dans ses motifs, au détriment de la Ville, en refusant d'adopter une position claire sur le fait de savoir si une disposition d'un règlement de police communal peut diverger des dispositions pénales légales ou non.

En effet, au sujet de l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement de police, la ministre de l'Intérieur estime illégale une disposition qu'elle juge « *superfétatoire* » pour doubler une disposition du Code pénal.

Cependant, la ministre de l'Intérieur, dans la même décision contestée, juge illégale une disposition d'un règlement de police communal prohibant un comportement non réprimé par le Code pénal (cf. *supra*, au sujet de l'article 42 du règlement de police, par. IV.O).

Si l'on porte un regard attentif sur l'intégralité de la décision contestée – en tant qu'elle concerne l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, et l'article 42 – la position de la ministre de l'Intérieur est tout à la fois de refuser d'approuver une disposition d'un règlement de police parce qu'elle ajoute à la loi ET une disposition d'un règlement de police parce qu'elle n'ajoute rien à loi.

Ce faisant, la décision contestée adopte – dans le même acte ! – deux positions exactement contraires qui, appliquées ensemble, comme dans la décision contestée, aboutissent en réalité à neutraliser totalement le pouvoir de police communal.

La décision contestée est, partant, illégale.

Mais il y a plus grave encore, ces deux positions contradictoires adoptées et appliquées par la ministre de l'Intérieur dans le même acte – la décision contestée – sont toutes deux erronées sur le plan juridique et illégales.

Il a déjà été démontré qu'une disposition d'un règlement de police communal peut tout à fait interdire un comportement qui n'est pas prohibé par le Code pénal (cf. *supra*, par. IV.O.).

Mais, en outre, une disposition d'un règlement de police communal peut tout à fait doubler une infraction prévue et réprimée par le Code pénal.

En effet, et en troisième lieu, à supposer même que l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement de police soit « *superfétatoire* » par rapport à l'article 561, point 1), du Code pénal – *quod non* – cette circonstance ne serait pas de nature à justifier le refus d'approbation.

La Cour administrative a jugé, de façon très claire et sans ambiguïté<sup>18</sup> :

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

En conséquence, le simple fait pour l'article 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, du règlement de police de la Ville de Luxembourg de doubler l'article 561, point 1°, du Code pénal serait en tout état de cause sans incidence sur sa légalité.

Il résulte de tout ce qui précède que le motif de la décision contestée est erroné et, partant, illégal.

<sup>18</sup> Cour adm., 7 mai 2002, n° 14197C du rôle, p. 5.

**X. INDEMNITÉ DE PROCÉDURE**

Il résulte de tout ce qui précède que la décision contestée ne repose sur aucun motif valable.

La décision contestée a, en réalité, été adoptée à des seules fins politiques, sans aucune assise juridique un tant soit peu solide.

L'instrumentalisation d'un acte juridique – la décision contestée – à des fins purement politiques, sans aucune argumentation juridique un minimum valable, a placé la Ville de Luxembourg dans l'obligation de former le présent recours, dans le seul but de lui permettre d'assumer ses missions obligatoires de police administratif, au profit exclusif des habitants et usagers du domaine public.

En conséquence, sur le fondement de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il y a lieu d'accorder à la Ville de Luxembourg une indemnité de procédure de 10 000 euros, visant à couvrir les sommes exposées par elle et non comprises dans les dépens, dont, notamment, les frais d'avocats.

**PAR CES MOTIFS**

et tous autres à déduire en plaidant et à suppléer même d'office et sous la réserve formelle et expresse de pouvoir changer, majorer ou modifier les présentes conclusions en cours d'instance et suivant qu'il appartiendra, Maître Marc THEWES pour sa partie conclut à ce qu'il

**PLAISE AU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

dire et juger le présent recours recevable,

au fond, le dire et juger bien-fondé,

partant, annuler la décision de la ministre de l'Intérieur du 15 mai 2023, en ce qu'elle refuse d'approuver les articles 22, paragraphe 1<sup>er</sup>, et 42 du règlement de police de la Ville de Luxembourg, tel que modifié par la délibération du Conseil communal de la Ville de Luxembourg du 27 mars 2023,

renvoyer le dossier en prosécution de cause devant la ministre de l'Intérieur,

condamner l'État à payer à la Ville de Luxembourg une indemnité de procédure de 10 000 EUR pour les frais qu'il serait inéquitable de laisser à sa charge au vœu de l'article 33 de la loi du 21 juin 1999, parmi lesquels les honoraires d'avocat;

sous toutes réserves généralement quelconques.

Luxembourg, le 14 août 2023

Pour original,

p. Marc THEWES – Avocat à la Cour, emp.,  
Laurent WELTER – Avocat à la Cour

**INVENTAIRE DES PIÈCES AU SOUTIEN DU RECOURS**

Pièce n° [1]	Décision de la ministre de l'Intérieur du 15 mai 2023
Pièce n° [2]	Rapport d'activités 2021 de la Direction des affaires sociales de la Ville de Luxembourg
Pièce n° [3]	Extraits de plaintes reçues par la Ville de Luxembourg
Pièce n° [4]	Règlement de police de la Ville de Diekirch (extraits)
Pièce n° [5]	Règlement de police de la Ville d'Ettelbrück (extraits)
Pièce n° [6]	Règlement de police de la Ville de Dudelange (extraits)
Pièce n° [7]	Courrier du 1 <sup>er</sup> mars 2021 du ministère des Affaires étrangères à la Ville de Luxembourg
Pièce n° [8]	Compte-rendus des réunions entre la Ville et l'État ayant traité de la mendicité
Pièce n° [9]	Liste des associations œuvrant dans le domaine social subventionnées par la Ville de Luxembourg
Pièce n° [10]	Guide de légistique (Secrétariat général du Gouvernement et Conseil d'État français – extraits)
Pièce n° [11]	Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires (Conseil d'État de Belgique – extraits)