



GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Représentation permanente auprès de
l'Office des Nations unies et des autres
organisations internationales à Genève

Genève, le 12 septembre 2025

A.7.5/169.sc

Objet : Réponse à la communication conjointe des Procédures spéciales du Haut-Commissariat des droits de l'homme référence AL LUX 1/2025

Madame Donati,

Pour donner suite à votre courriel du 16 juillet 2025 sous référence AL LUX 1/2025, j'ai l'honneur de vous transmettre la communication du Luxembourg en réponse à la communication conjointe du Rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard et le Rapporteur spéciale sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme.

Je vous prie d'agréer, Madame l'Administratrice, l'assurance de ma haute considération.

Anne Goedert
Ambassadrice,
Représentante permanente

Madame Federica Donati
Administratrice chargée de
Service des procédures spéciales
HCDH

En réponse à la requête conjointe du rapporteur spécial des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, et du rapporteur spécial sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que sur le droit à la non-discrimination sur les projets de loi 8418 (mendicité agressive) et 8426 (expulsion aggravée), le gouvernement luxembourgeois présente ci-dessous des éléments explicatifs.

Projet de loi 8418

Le projet de loi 8418 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale qui a été déposé à la Chambre des Députés le 23 juillet 2024 constitue le premier d'une série de projets visant à moderniser le Code pénal luxembourgeois. Ce projet se limite à la suppression intégrale ou partielle d'articles qui n'ont plus de raison d'être au 21^{ème} siècle, notamment ceux relatifs aux délits contre la sécurité publique commis par des vagabonds ou des mendiants (articles 342 à 347 du Code pénal).

Le projet de loi part de la prémisse que la mendicité en soi ne doit plus être sanctionnée par le Code pénal car une telle infraction érige en effet en infraction la condition sociale d'une personne – celle de mendiant ou de vagabond – et non ses actes.

Il est donc inexact de dire que le projet de loi « *criminalise la pauvreté ou le sans-abrisme* » et prévoit des amendes ou des peines de prison « *pour le simple fait de dormir ou de mendier dans certaines zones* ».

Le contraire est le cas : avec le projet de loi, le simple fait de mendier n'est désormais plus punissable et la notion de vagabondage, c'est-à-dire le fait de n'avoir « *ni domicile certain, ni moyens de subsistance, et de n'exercer habituellement ni métier, ni profession* », est également supprimée.

D'un autre côté, le phénomène de mendicité dite « agressive » pose un réel problème de sécurité et de tranquillité publique et il importe d'y répondre de manière ciblée et proportionnée, sans pour autant criminaliser le simple fait de mendier.

Dans cette optique, le projet de loi 8418 propose une réforme équilibrée en adoptant une incrimination ciblée sur ce type de comportements dits « agressifs », sans que la condition de « mendiant » ou de « vagabond » de la ou des personnes commettant ces faits ne constitue un élément constitutif de l'infraction en question. Que ce comportement soit le fait d'un sans-abri ou d'un millionnaire est totalement indifférent.

En ce qui concerne la clarté de la définition du terme « agressif » qui pourrait « *conduire à une application arbitraire de la loi et à la criminalisation d'un large éventail de comportements qui ne devraient pas être criminalisés* », il convient de rappeler que le nouvel article s'inspire de l'article 312-12-1 du Code pénal français, introduit en 2003 et qui utilise également le terme d'agressif. Selon cet article, « *le fait, en réunion et de manière agressive, ou sous la menace d'un animal dangereux, de solliciter, sur la voie publique, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien* » constitue une infraction et « *est puni de six mois d'emprisonnement et de 3750 euros d'amende* ».

Il s'agit depuis l'introduction de cet article d'un concept qui a fait ses preuves en France et qui a été amplement analysé et précisé par la doctrine française dont s'inspirent également les juges luxembourgeois. Ainsi il est souligné que l'agressivité exigée pour caractériser l'infraction de sollicitation agressive, suppose « sans nul doute » plus qu'une sollicitation insistante ou

persuasive, mais moins que des violences ou menaces de violences, elles-mêmes pouvant caractériser une tentative d'extorsion, de telle sorte qu'il appartiendra au juge saisi des faits de choisir entre ces deux incriminations. La manière agressive devra de même être déduite par le juge des éléments soumis à son appréciation et pourra consister en un comportement injurieux, vaguement menaçant, ou impressionnant, voire une attitude importune qui excède ce qui peut être raisonnablement supporté par chacun sur la voie publique. Comme en matière d'extorsion, ces éléments devront être appréciés *in concreto*, notamment par rapport à la personne faisant l'objet de sollicitation¹.

Au vu de ce qui précède, il est clair qu'il ne suffit nullement qu'une forme de mendicité soit perçue comme désagréable pour tomber dans le champ d'application de la nouvelle loi.

Cette évolution de la législation luxembourgeoise s'inscrit d'ailleurs dans un contexte jurisprudentiel européen critique à l'égard des interdictions absolues de la mendicité, comme par exemple dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme (*Lacatus c/ Suisse*) même si la Cour a récemment souligné que des restrictions ciblées et proportionnées peuvent être justifiées pour préserver l'ordre public et les droits d'autrui, à condition qu'elles ne reviennent pas à interdire de manière absolue toute sollicitation d'aide (*Dion c/ Danemark*).

Le projet de loi luxembourgeois s'inscrit dans cette approche équilibrée en limitant l'incrimination à des cas spécifiques de mendicité dite « agressive », sans remettre en cause le droit général de solliciter l'assistance d'autrui.

Au moment où la sollicitation est entourée de la circonstance d'agressivité, l'infraction de la mendicité agressive est constituée et l'imposition d'une sanction pénale est justifiée. La sanction pénale prévue à l'article 14 du projet de loi (emprisonnement de quinze jours à deux ans et/ou amende de 251 euros à 3 000 euros) est alignée sur les peines prévues pour des infractions similaires, telles que violation du domicile². Il est important de noter que l'amende est facultative, tenant compte des ressources souvent limitées des personnes concernées.

En conclusion on peut dire que la crainte selon laquelle le projet de loi 8418 permettrait de sanctionner une personne sans domicile pour le simple fait de mendier n'est pas justifiée. Au contraire, le texte marque un tournant vers une approche ciblée, respectueuse des droits fondamentaux, tout en permettant de répondre de manière adéquate aux dérives que peut engendrer la mendicité dite « agressive ».

Rappelons également que conformément à la procédure législative applicable au Grand-Duché de Luxembourg, le projet de loi 8418 a été soumis pour avis au Conseil d'Etat qui l'a jugé conforme aux dispositions de la Constitution, des traités internationaux auxquels le Grand-Duché de Luxembourg fait partie et des actes juridiques de l'Union européenne ainsi qu'aux principes généraux du droit.

Projet de loi n° 8426

Le ministère des Affaires intérieures souhaite apporter quelques précisions au sujet du projet de loi n° 8426, dit « Platzverweis renforcé », qui se trouve en cours de procédure législative.

¹ « Mendicité », Répertoire Dalloz de droit pénal et de procédure pénale, par Caroline LACROIX, spec. nos 96 – 104.

² Article 439 et suivants du Code pénal

Rappelant que l'état de droit, qui constitue un pilier de tout Etat démocratique, et la protection de la sécurité sont des exigences sociales élémentaires en ce qu'ils garantissent la liberté des personnes. Lors de son investiture en 2023, le gouvernement avait annoncé un certain nombre de mesures visant à améliorer la sécurité, parmi lesquelles figuraient, entre autres, un renforcement de l'effectif de la Police grand-ducale, la création d'unités de police locale dédiées au travail de proximité et de prévention, et au renforcement du « Platzverweis ».

L'expérience a montré que le « Platzverweis » introduit en 2022, à cause de son applicabilité limitée et de l'absence de modalités d'application précises, ne permettait pas de garantir utilement le respect de l'ordre public et des droits et libertés d'autrui dans l'espace public.

L'espace public accueille tout le monde. Ainsi le respect mutuel s'impose. Il faut assurer que chacun se comporte de façon à ne pas compromettre l'usage paisible des autres.

La Police a pour mission de veiller au maintien de l'ordre public et de garantir que les citoyens puissent circuler librement, en toute sécurité et sans crainte.

Il n'y a pas de liberté sans sécurité. Afin de pouvoir garantir la sécurité publique, la Police a besoin de moyens appropriés.

Ainsi, le « Platzverweis renforcé » pourra être appliqué non seulement à l'encontre de personnes qui entravent l'entrée ou la sortie d'un bâtiment, mais également à l'encontre de celles qui se comportent de manière à troubler l'ordre public, à entraver la circulation publique ou à empêcher la libre circulation des passants sur la voie publique ou à les importuner.

A noter que les mesures proposées ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire et proportionnel, afin de garantir que la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres. Les mesures tendent au maintien de l'ordre public en faisant cesser un comportement attentatoire à celui-ci et en évitant la répétition de ce trouble à l'avenir, afin de permettre à tous un usage paisible de la voie publique.

Le projet de loi n° 8426 vise ainsi à attribuer à la Police grand-ducale de nouveaux moyens pour préserver l'ordre public de manière générale et ne cible pas des personnes ou groupes de personnes en particulier.

L'application de la nouvelle mesure d'éloignement (article 5bis) se fera selon une gradation, commençant par un rappel à l'ordre par la Police grand-ducale à l'adresse de la personne à l'origine d'un des comportements visés, suivi d'une injonction de s'éloigner. L'éloignement ne pourra être mis en œuvre que si la personne n'a donné suite au rappel à l'ordre, ni suivi l'injonction subséquente.

Il importe en outre de préciser que l'interdiction temporaire de lieu (article 5ter) ne pourra être décidée qu'en cas d'agissements réitérés de la part de la même personne.

Le projet de loi confère à la Police grand-ducale un moyen moins intrusif pour rétablir l'ordre public que la détention administrative pour une durée maximale de 12 heures, qui constitue actuellement le seul moyen d'action de la Police face à personne qui compromet l'ordre public.³

³ Art. 14 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale « La Police peut procéder à la mise en détention administrative d'une personne majeure qui compromet l'ordre public ou qui constitue un danger pour elle-même ou pour autrui et en avise immédiatement le ministre ou son délégué.
La mise en détention administrative est réalisée sur ordre d'un officier de police administrative.

Il échet encore de noter que les mesures sont limitées dans le temps et dans l'espace et que les interdictions prononcées ne sont pas absolues. Le projet de loi énonce ainsi différents cas de figure dans lesquels la personne, qui fait l'objet de l'une ou l'autre de ces mesures, reste autorisée à se déplacer dans le périmètre visé par l'éloignement ou l'interdiction temporaire. Il est toujours assuré que la personne concernée puisse accéder à sa résidence habituelle respectivement à celle d'un parent, allié ou partenaire. Un déplacement dans le périmètre concerné reste également possible pour des motifs administratifs, professionnels ou médicaux, respectivement en cas de force majeure. Ainsi, il est assuré que la personne concernée puisse toujours effectuer ses démarches administratives, assurer ses engagements professionnels et ses consultations médicales.

Même s'il est vrai que la notion d'ordre public n'est pas définie ni dans le projet de loi, ni dans une autre loi, il consiste en la « *sécurité, salubrité et tranquillité publiques* », notions qui figurent cependant dans bon nombre de textes législatifs et réglementaires luxembourgeois⁴, parmi lesquels la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Plusieurs avis ont été recueillis dans le cadre de la procédure législative relative au projet de loi dont s'agit. Parmi ces avis il importe de relever plus particulièrement celui du Président de la Cour supérieure de Justice qui accueillait favorablement les nouvelles mesures de police administrative introduites par projet de loi. Dans son avis⁵, le Président avait expliqué, concernant les notions de « *sécurité, salubrité et tranquillité publiques* » et de se comporter « *de manière à importuner des passants* », que « *[c]es formulations, bien que susceptibles de s'exposer à la critique en raison de leur caractère vague et imprécis laissant ouverte la voie à une interprétation large, s'inscrivent toutefois dans le cadre du droit administratif* » et « *[l]a flexibilité des libellés permet de concilier les objectifs de préservation de l'ordre public avec les droits fondamentaux* ». Le Président de la Cour supérieure de Justice constate par ailleurs qu'il s'agit non pas de mesures pénales mais de mesures administratives. Les « *dispositions ne poursuivent pas un objectif répressif pour sanctionner la personne invasive, provocante ou querelleuse, mais s'inscrivent dans une logique de garantie de la libre circulation et la tranquillité des citoyens.* »

Le cadre de la loi ne peut énumérer de manière exhaustive tous les cas de figure visés, il faut laisser une certaine marge de manœuvre aux policiers, tout en encadrant leur pouvoir d'action. Un comportement qui est considéré comme perturbant l'ordre public dans un lieu, dans une situation spécifique ou à un moment précis peut ne pas être perçu comme perturbateur dans d'autres circonstances.

Une application uniforme, comme suggérée par le rapporteur, risquerait non seulement de rendre les dispositions légales difficilement applicables, mais surtout de mener à des situations injustes.

Au Luxembourg, tout projet de loi est obligatoirement soumis à l'avis du Conseil d'Etat qui analyse la conformité des projets de loi à la Constitution, aux traités internationaux auxquels le

Elle ne peut pas durer plus longtemps que le temps requis par les circonstances qui la justifient afin de faire cesser le trouble et ne peut en aucun cas dépasser douze heures. »

⁴ Notamment, décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités et loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire

⁵ Avis du 13 janvier 2025 de la Cour supérieure de Justice relatif au projet de loi n° 8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (cf. document parlementaire n° 8426/07)

Grand-Duché de Luxembourg est partie, aux actes juridiques de l'Union européenne et aux principes généraux du droit.

Dans son avis intervenu le 25 février 2025, le Conseil d'Etat a émis un certain nombre d'oppositions formelles, auxquelles la commission parlementaire a répondu en adaptant le projet de loi. Les amendements parlementaires sont en cours d'examen auprès du Conseil d'Etat.

L'amendement le plus important concerne l'abandon de l'amende qui était prévu dans le texte initial pour le cas où la personne concernée violerait l'interdiction temporaire de lieu. Le projet de loi ne comporte de ce fait plus de sanction de nature pénale, ni d'ailleurs de sanction pécuniaire.

Par ailleurs, le fait de se comporter « *de manière à importuner des passants* », qui avait été jugé trop vague par le Conseil d'Etat, a été précisé, afin de mieux remplir les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité de la loi et d'en assurer la conformité avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), et de répondre aux impératifs de sécurité juridique. La version amendée du projet de loi prévoit que peut être rappelée à l'ordre la personne qui « *sciemment inquiète ou opportune des passants par paroles, actes ou gestes en plein air dans un lieu accessible au public* ».

Ces modifications s'inspirent de l'article 6 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la vie privée. Il est dorénavant fait référence à un comportement caractérisé, adopté en connaissance de cause. En effet, le Conseil d'Etat avait critiqué dans son avis⁶ que « *Le fait d'importuner une personne ou d'être importuné par une autre personne peut difficilement être cerné par des critères objectifs, mais est le résultat d'une appréciation subjective tant des personnes impliquées que de la Police grand-ducale.* »

Les critères pour la mise en œuvre d'une interdiction temporaire de lieu ont par ailleurs été revus et seront plus restrictifs.

Tout d'abord, il convient de rappeler que le dispositif spécifique de la Police grand-ducale, mis en œuvre suite à l'entrée en vigueur du règlement général de police de la ville de Luxembourg, notamment son article 42, qui vise à interdire la mendicité dans certains quartiers de la Ville de Luxembourg et à certaines heures, n'avait pas seulement pour objet de combattre les infractions liées à la mendicité organisée, mais également, et entre autres, celles liées au trafic de stupéfiants et à la traite des êtres humains.

Le dispositif spécifique a été levé mi-avril 2024⁷, les statistiques concernant ces infractions ne sont plus spécifiquement collectées.

L'interdiction de la mendicité dans la ville de Luxembourg est une contravention punie d'une peine de police dont le juge de police peut prononcer une amende de 25€ au moins et de 250€ au plus.

⁶ Avis du 25 février 2025 du Conseil d'Etat relatif au projet de loi n° 8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (cf. document parlementaire n° 8426/09)

⁷ <https://police.public.lu/de/actualites/2024/04/semaine-16/presence-policriere-luxembourg-ville.html>

De manière générale, les contraventions ne sont pas sanctionnées par une peine d'emprisonnement et ne peuvent, en principe, justifier une arrestation.