



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

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

Résumé

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH) a publié son avis en date du 14 mars 2025 sur le projet de loi n°8418 portant sur les modifications du Code pénal et du Code de procédure pénale. Le projet de loi vise, entre autres, à supprimer la pénalisation de toutes les formes de mendicité qui figurent actuellement dans le code pénal et introduit le concept de « mendicité agressive ».

Ainsi, le nouveau chapitre V intitulé « de la mendicité agressive » introduit l'article suivant : « *Le fait de solliciter, de manière agressive, sur la voie publique, dans les lieux et immeubles accessibles au public, ainsi qu'à l'entrée des immeubles servant à l'habitation, la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien, est puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 3 000 euros ou de l'une de ces peines seulement* »¹.

Dans son avis, la CCDH salue la suppression des dispositions du Code pénal relatives à la mendicité, estimant qu'elle met fin à des dispositions discriminatoires et préjudiciables envers les plus vulnérables. L'interdiction ou la limitation de la mendicité soulève des questions fondamentales liées à l'égalité, à la non-discrimination et au respect des libertés individuelles.

¹ Article 342, PL8418

Bien que le droit européen des droits humains permette l'encadrement voire la pénalisation de certains comportements agressifs en lien avec la mendicité, il est important de ne pas généraliser ces mesures. Il faut éviter de tomber dans une pénalisation excessive qui risquerait de stigmatiser davantage les personnes les plus vulnérables. Cela vaut tant pour le projet de loi sous avis, que pour le projet de loi n°8429 qui propose de réviser, entre autres, la législation sur les pouvoirs et compétences des communes et agents municipaux. La CCDH met en garde contre une extension trop importante des pouvoirs communaux qui permettrait de réintroduire (in)directement des mesures restrictives et disproportionnées contre les plus démunis.

La CCDH note que le présent projet de loi fait partie d'un nombre croissant de mesures répressives adoptées par le gouvernement et qu'il s'inscrit dans une régression plus large des politiques sociales visant à protéger les droits humains des personnes en situation de grande vulnérabilité. Dans ce contexte, elle souligne qu'il serait plus judicieux de privilégier des alternatives fondées sur la solidarité et l'accompagnement, en réorientant les efforts vers la réduction de la pauvreté, la réinsertion sociale et l'accès aux services sociaux, plutôt que d'adopter une approche fondée sur la répression.

I. Le manque de clarté et de prévisibilité de l'interdiction

Des comportements qui illustrent la mendicité agressive figurent dans le commentaire des articles du projet de loi. On y retrouve ; « *le fait de bloquer ou d'entraver [le] passage [d'une personne de laquelle la remise de fonds, de valeurs ou d'un bien est sollicité], le fait de la poursuivre lorsqu'elle a manifesté son refus de céder à la sollicitation, le fait de l'agripper ou de la toucher, le fait de crier sur elle, le fait d'empêcher ou d'entraver la fermeture de la porte d'entrée d'un immeuble servant à l'habitation devant laquelle la sollicitation est exercée* »². La CCDH s'inquiète du fait que cette liste de comportements illustratifs et non exhaustive laisse une large place à l'interprétation. En effet, l'absence d'une définition claire du terme « agressif » dans le Code pénal risque d'entraîner des interprétations divergentes et des applications arbitraires de la loi. Par exemple, une personne qui insiste verbalement pour obtenir de l'argent sans employer de violence physique pourrait-elle être considérée comme pratiquant une mendicité agressive ? Cette ambiguïté pourrait mener à des décisions

² Ad Article 14, PL8418

inégales selon les contextes et les perceptions individuelles, y inclus les éventuels préjugés envers la personne mendiante de par son apparence, son ethnie ou autre caractéristique. Le fait que même les autorités judiciaires peinent à s'accorder sur l'interprétation de cette notion ne fait que renforcer ce flou juridique et le risque d'une application disparate. A cela s'ajoute que si certains peuvent éprouver un inconfort face à une sollicitation insistante, ce ressenti subjectif ne saurait, à lui seul, justifier l'application d'une sanction pénale.

La CCDH recommande la mise en place d'une définition précise du concept d'agressivité, ainsi qu'une liste détaillée des comportements explicitement interdits afin d'assurer une application prévisible et équitable de la loi. Sans cette clarification, il existe un risque de répression excessive de comportements, allant au-delà des véritables troubles à l'ordre public, et d'exposer des personnes déjà vulnérables à une stigmatisation injustifiée.

II. La nécessité de l'interdiction

La CCDH soulève la question de la nécessité de créer une infraction spécifique pour réprimer la « mendicité agressive ». Elle étudie si la mesure est indispensable pour atteindre l'objectif poursuivi et s'il n'existe pas d'autres mesures moins répressives permettant de l'atteindre.

Elle constate pourtant que le gouvernement ne précise pas l'objectif poursuivi et qu'aucune donnée objective spécifique du Luxembourg ne figure dans le projet de loi pour justifier cette nouvelle pénalisation.

Il existe en outre déjà des infractions dans le code pénal qui répriment des comportements similaires, comme les voies de fait et violences légères. L'introduction d'une nouvelle infraction semble donc superflue. La seule innovation concrète semble être la référence à la mendicité dans le contexte d'une sollicitation agressive.

La CCDH regrette le lien qu'établit le projet de loi entre la mendicité et l'agressivité, qui risque d'accentuer les stéréotypes sociaux et mener à des discriminations, particulièrement contre les personnes en situation de précarité. Il serait plus judicieux d'adopter une approche plus inclusive, axée sur le soutien social et la lutte contre les causes structurelles de la précarité, au lieu de criminaliser des actes qui résultent souvent de situations désespérées.

III. La disproportionnalité des peines

Le nouveau délit prévoit une peine d'emprisonnement de 15 jours à 2 ans et une amende de 251 euros à 3.000 euros. Cette sévérité semble pourtant disproportionnée par rapport à la nature de l'infraction.

Élever une peine d'emprisonnement jusqu'à 2 années permet aux autorités de délivrer un mandat de dépôt qui permet de placer immédiatement la personne concernée dans une maison d'arrêt. Cette possibilité suggère dès lors une répression immédiate, qui pourrait conduire à la détention provisoire de personnes suspectées de mendicité agressive, sans tenir compte de la gravité réelle de l'infraction.

En outre, l'imposition d'une amende pouvant aller jusqu'à 3.000 euros semble irréaliste, la mendicité étant souvent liée à la précarité. Une telle sanction serait inefficace et pourrait mener à la prison en cas de non-paiement³, ce qui ne ferait qu'aggraver les inégalités sociales en criminalisant la pauvreté.

La CCDH constate notamment une incohérence dans l'échelle des peines. Par exemple, l'infraction de coups et blessures volontaires sans préméditation peut entraîner une peine d'emprisonnement de huit jours à six mois, tandis que la mendicité agressive encourt une peine d'emprisonnement pouvant s'élever jusqu'à deux années. En sanctionnant plus sévèrement une demande d'aide jugée « agressive » qu'un acte de violence physique volontaire, le projet de loi ne punit pas uniquement un comportement, mais bien les personnes en situation de précarité elles-mêmes. La pénalisation de ces comportements revient dès lors à sanctionner les manifestations d'un problème social, sans s'attaquer à ses causes profondes.

Dans son avis, la CCDH rappelle également le principe de non-punition des victimes de traite des êtres humains et souligne les risques de poursuites contre ces victimes en cas de pénalisation générale. Cela pourrait dissuader les victimes de se manifester et ainsi aller à l'encontre des obligations nationales et internationales en matière de prévention. La CCDH espère que cette préoccupation sera pleinement intégrée lors de l'implémentation afin d'éviter que des personnes exploitées ne se retrouvent doublement victimes : d'abord de leurs trafiquants, puis du système pénal.

³ La contrainte par corps ; une incarcération prononcée contre une personne ne s'acquittant pas de l'amende qui lui a été infligée