



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

L'interdiction de la mendicité, une violation des droits humains des plus vulnérables

La Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), souhaite apporter quelques considérations au sujet du règlement de police qui vise à interdire la mendicité dans certains quartiers de la Ville de Luxembourg, tous les jours entre sept heures du matin et vingt-deux heures. La CCDH rappelle qu'il est permis d'apporter des restrictions aux libertés, dont le droit de mendier, pour autant qu'elles soient prévues par une loi, poursuivent un but légitime, soient nécessaires et proportionnelles.

1. L'absence de base légale

Un règlement de police d'une commune ne peut être considéré comme une « loi » au sens de l'article 37 de notre Constitution et de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le décret du 28 décembre 1789 paragraphe L, que le gouvernement considère comme base légale dudit règlement, ne remplit pas non plus le critère de légalité car il manque de précision, de prévisibilité et de garanties contre les abus de la part des autorités.

2. La mendicité simple n'est pas interdite

Contrairement à ce que Monsieur le ministre des Affaires intérieures a affirmé, la mendicité simple est autorisée depuis 2008. À cet égard il existe une jurisprudence du Tribunal de Diekirch (N°525/2009) qui précise que : « En ce qui concerne l'infraction de mendicité prévue par l'article 563 6° du Code pénal (...), le tribunal tient à relever que mendier n'est pas interdit par la loi pénale. »

3. Un manque d'objectif clair

Alors que les responsables communaux et le gouvernement ne cessent de répéter qu'ils visent la mendicité « agressive et/ou organisée » par ce règlement, le texte proposé interdit clairement toute forme de mendicité.

Au vu de cette contradiction, la CCDH s'interroge sur la légitimité de l'objectif poursuivi et sur ce que le gouvernement entend par « mendicité agressive et/ou organisée ». Il n'est également pas clair dans quelle mesure cette interdiction pourrait mettre fin à celle-ci.

4. Une interdiction de facto généralisée

Il résulte du droit européen que les États ne sauraient en aucun cas adopter une interdiction généralisée de la mendicité. Bien que le gouvernement estime que ceci n'est pas le cas au Luxembourg, les modalités temporelles et géographiques du règlement sont tellement vastes qu'elles vident le droit de mendier dans la Ville de Luxembourg de sa substance et instaurent ainsi une interdiction de facto généralisée.

5. Un amalgame dangereux entre traite des êtres humains et mendicité

Outre l'objectif douteux de vouloir lutter contre la mendicité « agressive et/ou organisée », la Ville de Luxembourg et le gouvernement entendent aussi combattre la traite des êtres humains à travers l'interdiction de toute forme de mendicité. En tant que rapporteur national sur la lutte contre le fléau de la traite des êtres humains, la CCDH est particulièrement choquée par ce raisonnement. S'il y a véritablement des indices de traite, il faut protéger et soutenir ces personnes et punir les auteurs et non les victimes. Sinon le Luxembourg bafouera non seulement les droits fondamentaux des victimes de traite mais réduira aussi à néant toute chance de collaboration avec les autorités.

Bien que la traite dans le contexte de la mendicité forcée existe au Luxembourg, la CCDH regrette que l'accord de coalition fasse un amalgame entre ces deux phénomènes tout en ignorant les autres formes de traite. Lutter contre la traite des êtres humains, y inclus la mendicité forcée, devrait être une priorité politique. À cette fin, il faudra allouer les moyens et ressources requis aux différents acteurs pour détecter ces cas et aider les victimes au lieu de les stigmatiser.

6. La pénalisation est une réponse inadéquate à la pauvreté

Il a souvent été question, dans les discussions relatives à la mendicité, de l'arrêt *Lacatus* contre la Suisse de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) de 2021. Dans cet arrêt, la CourEDH précise qu'une personne a le droit de s'adresser à autrui pour obtenir de l'aide et que la pénalisation n'est pas la voie à suivre contrairement aux allégations de notre gouvernement. Cet arrêt cite la Rapporteuse spéciale des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, selon laquelle « la motivation de rendre la pauvreté moins visible dans une ville et d'attirer des investissements n'est pas légitime au regard des droits de l'homme. »

7. Une approche réductrice et culpabilisante pour les personnes en situation de précarité

Dans le contexte de cet arrêt, il a été affirmé à plusieurs reprises qu'à Genève il n'aurait existé aucune autre possibilité de prise en charge offerte par les autorités publiques et les ONG, contrairement à la Ville de Luxembourg. Tout en notant que la ville de Genève dispose, depuis des années, d'un réseau d'aide très développé, la CCDH exhorte le gouvernement à s'interroger sur les raisons pour lesquelles certaines personnes ne veulent ou ne peuvent pas recourir aux services disponibles au Luxembourg. Il est important de remédier aux obstacles rencontrés au lieu de recourir à une approche réductrice négligeant la prévention et reposant sur la stigmatisation et la punition. Il faudra,

entre autres, donner suite aux nombreuses recommandations des acteurs de terrain et investir des ressources supplémentaires dans la lutte contre la pauvreté au Luxembourg.

Tenant compte des considérations ci-dessus, la CCDH ne peut que conclure que le règlement communal dépasse de loin les limites qu'un État peut poser au droit de mendier et exhorte par conséquent les autorités à abroger le règlement. La lutte contre les origines de la précarité est à préconiser à la stigmatisation des personnes vulnérables, considérées comme « indésirables ». Retirer le dernier moyen de subsistance aux personnes les plus précarisées porte atteinte à leur dignité et est indigne d'un État de droit.