

N° 8426¹¹

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018
sur la Police grand-ducale

* * *

AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

(3.4.2025)

L'avis en bref

1. Le « Platzverweis renforcé » :

- Couvre un large éventail de comportements formulés de manière vague, entraînant un risque d'arbitraire, de discriminations et de non-conformité à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'Homme.
- Permet un recours à la force dans le cadre d'interventions policières préventives, qui, selon la CCDH, nécessite un encadrement plus strict.
- A une application temporelle (48h) et spatiale (rayon d'1 km) étendue.
- Ne prévoit ni voie de recours effective, ni de droit pour la personne de formuler des observations.

2. L'interdiction temporaire de lieu :

- Élargit considérablement les compétences des bourgmestres en matière de police administrative, ce qui soulève de nombreuses questions.
- A un champ d'application très large : une seule répétition d'un des comportements peut mener à une interdiction de lieu, un périmètre étendu, une durée maximale de 30 jours.
- Ne prévoit pas de voie de recours effective et suffisamment rapide.
- Prévoit des exceptions très restrictives pour se rendre dans le périmètre interdit d'accès (raisons familiales, professionnelles, médicales, etc.).
- Donne lieu à une sanction pénale en cas de non-respect.

3. Constatations :

- Le projet de loi manque de clarté et de prévisibilité.
- But légitime : la CCDH s'inquiète d'un recours systématique à des mesures répressives dans le but du maintien de l'ordre public.
- Nécessité : il est incertain que les mesures soient nécessaires pour atteindre l'objectif et qu'il n'y ait pas d'alternatives moins attentatoires aux droits.
- Proportionnalité : les mesures strictes et les pouvoirs larges des communes et de la Police font craindre un manque de balance entre liberté de circulation et maintien de l'ordre public.

Un recueil de toutes les recommandations formulées par la CCDH dans le présent avis figure à la fin du document dans le chapitre VI. Recommandations.

*

TABLE DES MATIERES

I.	Introduction	2
II.	Eléments contextuels du projet de loi	3
III.	L'injonction d'éloignement et l'éloignement par la force	4
	A. Les comportements visés	4
	B. Les outils à disposition de la Police	5
	C. Les modalités de l'éloignement	6
	D. L'établissement obligatoire d'un rapport	7
	E. L'exception à l'interdiction de liberté de circulation sur le lieu du constat	8
	F. Le contrôle d'identité	9
IV.	L'interdiction temporaire de lieu	9
	A. Les modalités de l'interdiction temporaire de lieu	9
	B. L'absence de voie de recours effective	12
	C. La notification de la décision à la personne concernée	12
	D. L'exception à l'interdiction temporaire de lieu	13
	E. La sanction en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu	13
V.	L'analyse de la nécessité et de la proportionnalité des mesures	14
	A. L'existence d'une base légale claire et prévisible	14
	B. La question de la poursuite d'un but légitime	14
	C. La question de la nécessité de la mesure	15
	D. La question de la proportionnalité de la mesure	15
VI.	Recommandations	17

Il convient de noter que lorsque le présent document fait référence à certains termes ou personnes, il vise à être inclusif et cible tous les sexes, genres et identités de genre.

*

I. INTRODUCTION

Conformément à l'article 2(1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH a été saisie en date du 31 juillet 2024 du projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En juin 2024, la CCDH avait été saisie de l'avant-projet de loi et avait élaboré une prise de position y relative. Elle y avait salué la volonté du Ministère des Affaires intérieures de consulter la CCDH, tout en soulignant l'importance d'une réelle prise en considération de ses recommandations. Il est toutefois regrettable de constater que quasiment aucune des recommandations formulées n'a été suivie.

Le projet de loi vise à introduire deux mesures de police administrative, à savoir le « Platzverweis » renforcé, un outil à disposition de la Police, ainsi que l'interdiction temporaire de lieu pouvant être décidée par le bourgmestre.¹

Au vu de l'impact que pourront avoir les mesures prévues sur les droits humains, la CCDH réitère dans le présent avis ses recommandations et invite le gouvernement et le parlement à analyser le projet de loi sous le prisme des droits humains, afin d'assurer sa conformité avec les droits et libertés consacrés par la Constitution luxembourgeoise ainsi que par les principes internationaux et européens des droits humains. C'est dans ce cadre qu'elle tient à rappeler certains principes fondamentaux qui devraient guider les décisions tout au long du processus législatif du présent projet de loi.

¹ Projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

Dans un premier temps, la CCDH souhaite revenir sur certains éléments contextuels ayant abouti au présent projet de loi (II). Dans un deuxième temps, elle se focalisera sur le projet de loi, plus particulièrement les deux mesures y prévues, à savoir l'injonction d'éloignement et l'éloignement par la force d'une part (III), et l'interdiction temporaire de lieu d'autre part (IV). Enfin, à l'instar de toute ingérence dans les droits humains, il convient de faire une analyse de la nécessité et de la proportionnalité de ces deux mesures (V).

Pour le surplus, elle renvoie à ses commentaires et recommandations émis dans le cadre du projet de loi n°7909 et invite le gouvernement et le parlement à les prendre en considération.²

*

II. ELEMENTS CONTEXTUELS DU PROJET DE LOI

Avant d'analyser plus en détail le projet de loi, il convient de revenir sur son historique et le contexte dans lequel il s'inscrit.

Fin 2021, le projet de loi n°7909 a été déposé par le Ministre de la Sécurité intérieure de l'époque, avec pour but de créer une base légale pour une injonction d'éloignement (« *Platzverweis* ») lorsqu'une personne entrave l'entrée ou la sortie d'un bâtiment public ou privé accessible au public.³ Dans ce contexte, deux amendements avaient été proposés consistant à introduire une mesure proche de celle proposée dans le présent projet de loi.⁴ Une différence notable réside toutefois dans le fait que l'amendement au projet de loi n°7909 visait uniquement les comportements de nature à créer « *un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique* ». Le présent projet de loi va plus loin : le seuil permettant une intervention par la Police est beaucoup plus bas étant donné que le nouveau texte vise tout comportement pouvant troubler la tranquillité, la salubrité et la sécurité publiques, entraver la circulation sur la voie publique ou le fait d'importuner une personne sur la « *voie publique et dans les lieux accessibles au public* ». Cela donne ainsi lieu à une plus grande marge de manœuvre et d'appréciation pour les policiers, et ainsi un risque accru de décisions arbitraires.

La CCDH avait été saisie du projet de loi n°7909 précité. Dans son avis y relatif, elle avait justement exprimé sa crainte que la mise en place d'une injonction d'éloignement pourrait faciliter la mise en place « *d'autres mesures qui pourraient suivre et qui seraient encore plus attentatoires aux libertés* ». ⁵ Ses inquiétudes se sont révélées être justifiées, puisque dès l'accord de coalition 2023-2028, le gouvernement nouvellement formé a indiqué que « *le Platzverweis sera renforcé pour permettre à la PGD la sauvegarde effective de l'ordre public* ». ⁶ C'est dans ce contexte que le Ministère des Affaires intérieures a décidé de prévoir une extension des possibilités d'éloignement.

La CCDH note que le gouvernement tente de prendre en considération les craintes exprimées par certains résidents, notamment de la Ville de Luxembourg. S'il incombe en effet à l'État de prendre des mesures protégeant les droits humains de toute personne et de veiller à l'ordre public ou la sécurité publique, il faut toutefois veiller à ce qu'un sentiment de (in)sécurité abstrait, souvent purement subjectif, ne soit pas le moteur qui induise les mesures répressives.⁷ En l'absence de faits objectifs établis notamment par le biais d'études, d'analyses ou de statistiques, un simple sentiment, même très fort, ne peut pas justifier une restriction des droits humains. Comme la CCDH a pu le souligner à plusieurs reprises, toute mesure restreignant les droits humains doit être justifiée par son utilité et sa finalité directe, et être nécessaire et proportionnelle. Les mesures adoptées visent, entre autres, une population en situation de précarité, qui souvent n'a pas de moyens pour faire entendre sa voix, ni faire valoir ses droits humains. La CCDH est d'avis que ce n'est qu'avec des mesures sociales permettant de soutenir le vivre-ensemble de toutes les personnes qu'il est envisageable de créer une société inclusive et solidaire.

2 CCDH, Avis 07/2022 sur le projet de loi n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, disponible sur ccdh.public.lu.

3 Projet de loi n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

4 Projet de loi n°7909, Amendements 1 et 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

5 CCDH, Avis 07/2022 sur le projet de loi n°7909, *op.cit.*

6 Accord de coalition 2023-2028, « *Lëtzebuerg fir d'Zukunft stäerker* », p. 111, disponible sur gouvernement.lu.

7 CCDH, Avis 02/2020 sur le projet de loi n°7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, pp. 8-9, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

La CCDH ne peut que répéter son inquiétude face à la croissance du nombre de mesures répressives et de lois restreignant l'exercice des droits humains proposées par le gouvernement, entre autres la pénalisation disproportionnée de la mendicité agressive, l'encadrement de la liberté de manifestation ou encore l'extension de la vidéosurveillance des lieux publics. En parallèle, un élargissement significatif des compétences des bourgmestres peut être constaté à travers ces mesures précitées qui confèrent un pouvoir étendu aux communes. Dans ce contexte, le projet de loi n°8429 prévoit de donner encore davantage de pouvoirs aux communes d'encadrer certains comportements perturbateurs par le biais de règlements de police générale assortis de sanctions administratives ou de police.⁸ La CCDH s'inquiète particulièrement du fait que ces mesures peuvent, contrairement au but poursuivi, mener à des situations discriminatoires et arbitraires, au détriment de questionnements sur les raisons économiques, sociales et politiques qui amènent certaines personnes à se trouver dans des situations de précarité, de sans-abrisme ou de délinquance.

*

III. L'INJONCTION D'ÉLOIGNEMENT ET L'ÉLOIGNEMENT PAR LA FORCE

L'article 1 du projet de loi vise à élargir l'article 5bis de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, tel qu'il avait été introduit par la loi du 22 août 2022, en rajoutant de nombreux comportements qui pourraient donner lieu à une injonction d'éloignement et un éloignement par la force.

A. Les comportements visés

Il est à noter qu'outre le fait d'entraver l'entrée ou la sortie d'un bâtiment accessible au public visé par la loi du 22 août 2022, la nouvelle formulation de l'article 5bis proposée par le présent projet de loi **visé dorénavant un catalogue très large de comportements et de situations**. Il pourra ainsi également être recouru au *Platzverweis* premièrement en cas de trouble à la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques, deuxièmement en cas d'entrave à la circulation sur la voie publique ou d'atteinte à la liberté d'aller et de venir sur la voie publique ou les lieux publics, et troisièmement lorsqu'une personne importune des passants sur la voie ou dans les lieux publics.

Au vu de ce champ d'application très large, il se pose la question de savoir si les comportements visés sont définis de manière suffisamment précise pour une mise en application claire et cohérente par les agents de police. Plus particulièrement, la CCDH se demande comment les termes « *entraver la circulation* », « *importuner* » des passants ou l'« *atteinte à la liberté d'aller et de venir des passants* » seront à interpréter par les agents de police et craint que cela mènera à une interprétation subjective des situations en cause.⁹ Cette même question se pose quant aux comportements considérés comme troublant la sécurité, la salubrité ou la tranquillité publiques, tel que mis en avant par le Conseil d'État qui s'est opposé formellement à ce point du projet de loi.¹⁰ De plus, tel que mis en avant dans d'autres avis relatifs au présent projet de loi, l'entrave à la circulation pouvant faire l'objet d'un éloignement, risque de constituer un frein pour l'exercice de la liberté de manifestation, un droit angulaire de toute société démocratique qui se veut respectueuse de l'État de droit et des droits humains.¹¹ Ainsi, le présent projet de loi devrait explicitement exclure le recours au *Platzverweis* dans le contexte du droit à la liberté de manifestation.¹² Le commentaire des articles évoque certains exemples concrets de comportements, tout en rajoutant que la Police évaluera la nécessité et la proportionnalité de la mesure « *au cas par cas en fonction du comportement et des circonstances de temps et de lieu* ». ¹³

⁸ Projet de loi n°8429, disponible sur <https://www.chd.lu/fr/dossier/8429>.

⁹ Voir notamment CCDH, Avis sur le projet de loi n°8418 portant modification du Code pénal et du Code de procédure pénale, pp. 9-10, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

¹⁰ Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, pp.3-4, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹¹ Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 4 ; Chambre des Salariés, Avis sur le projet de loi n°8426, p. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

¹² Voir notamment Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden (Ordnungsbehördengesetz), §17, disponible sur <https://www.lexsoft.de/> : „Absatz 1 und die Vorschriften des Versammlungsrechts bleiben unberührt“.

¹³ Projet de loi n°8426, *op.cit.*, Commentaire des articles, p. 4.

La CCDH est inquiète d'une telle imprécision relative aux interventions de la police administrative. Comme déjà évoqué dans son avis précédent, « *si l'application pratique de cette mesure n'est pas suffisamment précisée et encadrée, il existe un risque que celle-ci soit appliquée de manière arbitraire et différente selon le policier en charge ce qui inclut également un risque de discrimination et d'abus potentiels* ». ¹⁴ Ce risque de discrimination et de profilage racial pourra toucher de manière disproportionnée les personnes se trouvant déjà en situation de vulnérabilité, ou de personnes jeunes, racisées, sans domicile fixe, pour n'en citer que quelques-uns.

En outre, la CCDH souhaite souligner l'importance de se limiter strictement aux comportements qui sont réellement susceptibles de causer un trouble devant atteindre un certain seuil. La liberté de circulation ne peut connaître d'autres limitations que celles qui ont pour but le maintien de la sécurité nationale, la sûreté publique, le maintien de l'ordre public, la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui. ¹⁵ Ainsi, le simple fait qu'un comportement puisse gêner, offenser, choquer ou déranger autrui, ne suffit pas pour être considéré comme une perturbation à l'ordre public et ne devrait ainsi pas être couvert par le présent projet de loi. ¹⁶ Il est d'ailleurs à noter que, tel que le souligne le Conseil d'État, les législations des différents *Länder* allemands ont un champ d'application plus restreint. ¹⁷ En effet, les comportements visés pouvant donner lieu à une injonction d'éloignement ou une interdiction temporaire d'y accéder, concernent la prévention d'un danger, l'entrave à une intervention des services de secours, ainsi que la prévention d'infractions pénales. ¹⁸

La CCDH exhorte donc les auteurs du présent projet de loi à préciser davantage les comportements susceptibles de faire l'objet d'un éloignement par la force et à les limiter à ce qui est strictement nécessaire pour assurer l'ordre public. Ceci est d'autant plus important que l'interdiction temporaire de lieu peut entraîner une sanction pénale en cas de non-respect et que dans le domaine pénal, il est exigé que la loi soit claire, précise et prévisible pour qu'un citoyen puisse être à même de prévoir les conséquences, ¹⁹ et pour « *fournir à l'individu une protection adéquate contre l'arbitraire* » de la part des autorités publiques. ²⁰ Les formulations utilisées étant très vagues, les exigences de clarté, de précision et de prévisibilité de la loi ne sont malheureusement pas remplies dans le présent cas et risquent d'être contraires aux articles 19 de la Constitution luxembourgeoise et 7 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH).

B. Les outils à disposition de la Police

Lorsqu'une personne adopte un comportement tel qu'exposé au point précédent, les **alinéas 1 à 3 du nouvel article 5bis prévoient les mesures auxquelles la Police peut avoir recours**. Ainsi, la Police doit d'abord faire un rappel à l'ordre, suivi, en cas de non-respect, d'une injonction d'éloignement, avant de pouvoir avoir recours à un éloignement, si nécessaire, par la force.

La CCDH se doit de réitérer ses inquiétudes face aux pouvoirs dont disposeront les agents de police à cet égard, et plus particulièrement la possibilité d'éloignement par la force. Elle se réfère à l'avis du Conseil d'État relatif au projet de loi n°7909, qui souligne que « *le recours à la force pour exécuter des mesures de police administrative prises pour le maintien de la sécurité publique est un sujet délicat, dès lors que la contrainte physique utilisée risque de se révéler plus attentatoire aux droits individuels que la mesure de sécurité publique qui en est à la fois la base et l'objectif* ». ²¹ La CCDH se demande

¹⁴ CCDH, Avis 07/2022 sur le projet de loi n°7909, *op.cit.*, p. 8.

¹⁵ CEDH, Protocole n°4, article 2, para. 3.

¹⁶ Commission de Venise, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*, 3e édition, 15 juillet 2020, p. 55, disponible sur <https://www.coe.int/>.

¹⁷ Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 6.

¹⁸ Voir notamment, *Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen*, §43, disponible sur <https://www.lexsoft.de/>; *Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden*, §17, disponible sur <https://www.lexsoft.de/>; *Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein*, §201, disponible sur <https://www.lexsoft.de/>.

¹⁹ CourEDH, *Landvreugd c. Pays-Bas*, requête n°37331/97, 4 juin 2022, para. 54, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>; voir également CourEDH, *Rotaru c. Roumanie*, requête n°28341/95, 4 mai 2000, para. 52, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

²⁰ CourEDH, *Olsson c. Suède* (n°1), requête n°10465/83, 24 mars 1988, para. 61, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

²¹ Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, p. 4, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

pour quelle raison les auteurs du projet de loi sous avis n'ont pas pris en considération les réserves du Conseil d'État. Alors que ces réserves portaient sur le premier modèle du *Platzverweis* qui est davantage limité dans son champ d'application, les auteurs du projet de loi ont prévu ce même pouvoir et de larges possibilités de recours à la force pour de nombreuses autres situations qui ne sont pas bien définies, donc avec un potentiel accru d'atteinte aux droits humains.

Le Conseil d'État poursuit en soulignant l'imprécision des « *conditions, moyens et modalités de la contrainte, [et des] limites dans l'espace de l'éloignement forcé* », tout en faisant référence à des lois allemandes relatives au recours à la force dans ce contexte.²² À cet égard, les auteurs du projet de loi ont précisé la limite dans l'espace et le temps, sans pour autant clarifier les conditions, moyens et modalités de l'utilisation de la force par les agents de police.

La CCDH exhorte le gouvernement à préciser les conditions et modalités de recours à la force, en adoptant une approche basée sur les droits humains. En effet, l'utilisation de la force physique par des agents des forces de l'ordre n'est permise que lorsqu'elle est strictement nécessaire, faute de quoi cela constituerait une violation du droit au respect de la dignité humaine. La Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH) a ainsi eu l'occasion de rappeler que « *toute conduite des forces de l'ordre à l'encontre d'une personne qui porte atteinte à la dignité humaine constitue une violation de l'article 3 de la Convention. Il en va en particulier ainsi de l'utilisation par elles de la force physique à l'égard d'un individu alors que cela n'est pas rendu strictement nécessaire par son comportement, quel que soit l'impact que cela a eu par ailleurs sur l'intéressé* ». ²³ Ces considérations sont d'autant plus importantes que les mesures peuvent viser des personnes en situation de vulnérabilité. La CCDH se demande d'ailleurs si le présent projet de loi est suffisamment respectueux des droits de l'enfant, en permettant le recours à la force également vis-à-vis d'enfants²⁴, sans introduction de garanties supplémentaires à leur égard. Elle rappelle l'importance cruciale de tenir compte de leurs caractéristiques, leurs compétences psychosociales et leur particulière vulnérabilité et souligne que l'intérêt supérieur de l'enfant devrait toujours rester le principe directeur pour toutes les décisions et mesures à leur égard.

C. Les modalités de l'éloignement

La mesure du *Platzverweis* est également durcie par les **modalités introduites aux alinéas 3 et 4 qui prévoient le fait que l'éloignement pourra avoir lieu dans un rayon d'un kilomètre au plus et sera valable pendant 48 heures.**

En ce qui concerne la limite du rayon d'un kilomètre autour du lieu où le comportement a été constaté, il convient de noter que ce périmètre est assez vaste et peut couvrir une large partie du territoire d'une ville. En effet, à part Luxembourg-Ville, il semblerait que toutes les autres villes soient quasiment entièrement couvertes par cette limite spatiale maximale. Quant à Luxembourg-Ville, une très large partie de la ville ou un quartier entier pourraient ainsi être couverts. Bien qu'il s'agisse d'une limite maximale, l'éloignement pouvant avoir lieu à une distance inférieure à un rayon d'un kilomètre, la possibilité même pour la Police d'éloigner une personne à une telle distance représente une ingérence assez forte dans la liberté de circulation et équivaut, en fonction des circonstances, à une privation de liberté. La CCDH plaide pour une limitation spatiale plus mesurée et pour l'introduction de garanties en faveur de la personne faisant l'objet d'un éloignement, afin que celle-ci puisse continuer à se déplacer assez librement sur le territoire de la commune concernée. En tout état de cause, la CCDH insiste sur la nécessité de procéder à une appréciation individuelle qui devra pouvoir justifier, pour chaque personne concernée, la nécessité de l'éloigner à une certaine distance, en lien direct avec le comportement adopté par la personne et la gravité de celui-ci.

Quant à la durée de validité de l'éloignement de 48 heures, le commentaire des articles indique que cela sera appliqué à chaque éloignement. La CCDH se demande comment cette durée a été déterminée, si les auteurs du projet de loi ont des données permettant de conclure qu'elle permettra réellement d'éviter la reproduction du comportement perturbateur, et en quoi cette durée est bien proportionnelle

²² *Ibidem.*, pp. 3-4.

²³ CourEDH, *Bouyid c. Belgique*, requête n°23380/09, 28 septembre 2015, paras. 100-101, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

²⁴ Le terme « enfant » est à entendre dans le sens de la définition de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 qui précise qu'un « *enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable* ».

par rapport aux comportements visés qui sont bien trop vastes et formulés de manière vague. De plus, de nombreuses autres questions se posent quant à cette limite temporelle.

- La Police pourra-t-elle procéder à un éloignement par la force durant 48 heures ? Le cas échéant, l'éloignement par la force ne pourra-t-il être utilisé qu'en cas de répétition du comportement perturbateur ? Il est essentiel de préciser dans la loi qu'en cas de possibilité d'éloigner une deuxième fois la personne, cela ne pourra être fait qu'en cas de répétition du comportement perturbateur, et non en cas de simple présence au même endroit (sinon cela équivaldrait à une interdiction temporaire de lieu, prévue à l'article 5ter).
- Un rapport devra-t-il être dressé à chaque éloignement au cours de ces 48 heures ? Afin de garantir les droits du justiciable, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à préciser dans la loi le fait que chaque éloignement, même pendant les 48 heures de durée de validité, donne lieu à l'établissement d'un rapport.
- Quelle est l'étendue de l'application territoriale de cette mesure valable pendant 48 heures : la personne pourra-t-elle être éloignée à maintes reprises uniquement du lieu en particulier qui a fait l'objet d'un éloignement ou dans un certain périmètre autour de ce lieu ?
- Enfin, est-ce que le rapport de l'agent de police sera rédigé sur place ou à un moment ultérieur ? Dans ce dernier cas, la période de 48 heures débutera-t-elle au moment de l'éloignement ou au moment de l'établissement du rapport par l'agent de police ?

De nombreuses questions se posent quant à la précision de cette mesure, mais également de sa transposition pratique. Toutes ces questions doivent être précisées afin d'encadrer l'intervention des agents de police et ainsi éviter tout risque d'arbitraire. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à encadrer davantage la durée de l'éloignement afin de la distinguer clairement de l'interdiction de lieu prévue à l'article suivant, et à tout le moins à l'adapter individuellement et au cas par cas, selon le comportement perturbateur en question.²⁵

D. L'établissement obligatoire d'un rapport

L'alinéa 5 prévoit qu'un rapport est dressé dans chaque situation d'éloignement, contenant diverses informations y relatives. Une de ces informations concerne les motifs qui ont justifié l'éloignement forcé. Toutefois, alors que l'établissement d'un rapport concerne tant l'éloignement forcé que l'éloignement sans recours à la force, le rapport doit mentionner « *les motifs qui ont justifié l'éloignement forcé* ». Ainsi, il se pose la question si le rapport devra également indiquer les motifs qui ont justifié l'éloignement sans usage de la force et la CCDH invite le gouvernement à rajouter cela explicitement dans la loi.

En même temps, la formulation actuellement présente dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, fait référence aux « *motifs qui ont justifié la force* ». La CCDH est d'avis que cette formulation clarifie davantage que la motivation doit directement être liée à l'usage de la force, ce qui requerrait des agents de police de préciser la raison pour laquelle il n'aurait pas été possible d'éloigner la personne sans avoir recours à la force. La CCDH est d'avis que **la motivation devra porter, d'une part, sur la décision de procéder à un éloignement, et d'autre part sur le recours à la force lui-même**. Cela permettrait d'ailleurs de la justifier au niveau du principe de nécessité de l'ingérence dans les droits humains que représente cette mesure (cf. chapitre V).

En outre, un aspect essentiel, absent des éléments devant figurer dans le rapport, concerne **les droits de la personne éloignée**. De quels droits et voies de recours dispose la personne qui fait l'objet d'un éloignement ? La CCDH invite le gouvernement et le parlement à inclure explicitement dans la loi que l'indication des voies de recours doivent figurer dans le rapport de l'agent de police. Dans ce contexte, elle insiste sur la nécessité de prévoir une voie de recours spéciale qui se doit d'être effective. Pour ce faire, il serait envisageable de mettre sur pied une procédure spéciale, permettant un traitement rapide et/ou avec effet suspensif (cf. point IV.B. ci-dessous). Dans le même ordre d'idées, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à prévoir la possibilité pour toute personne faisant l'objet d'un éloignement, de présenter des observations qui devront être consignées dans le rapport.

La loi devrait mentionner le fait que les **informations doivent être communiquées dans une langue et d'une manière compréhensibles** pour la personne visée. En effet, il est d'une importance cruciale

²⁵ Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 5.

que la communication d'informations soit adaptée à toute personne quelle que soit sa situation, notamment les personnes jeunes, en situation de handicap ou ne parlant pas les langues usuelles du pays.

Enfin, **l'alinéa 6 prévoit le fait que le rapport établi par l'agent de police est transmis au bourgmestre compétent**, sans pour autant préciser les modalités du partage de ces informations personnelles aux bourgmestres. De quelle manière les auteurs du projet de loi entendent-ils protéger les données à caractère personnel des personnes ? Des mesures seront-elles mises en place pour la protection des données personnelles collectées ?

E. L'exception à l'interdiction de liberté de circulation sur le lieu du constat

L'alinéa 7 prévoit certaines exceptions pour lesquelles il restera possible pour la personne éloignée de retourner sur le lieu du constat du comportement perturbateur, notamment pour se rendre à son domicile ou celui de certains proches, ou pour des raisons administratives, professionnelles ou médicales. La CCDH accueille favorablement le fait que des exceptions aient été prévues, qui entreront en compte dans l'analyse de la proportionnalité. Toutefois, ces exceptions semblent très limitatives et risquent d'exclure d'autres situations exceptionnelles dans lesquelles la personne devra se rendre à cet endroit. Il est à noter qu'en Suisse, la liberté d'aller et de venir telle que prévue dans leur Constitution a été interprétée par les juridictions comme incluant également « *toutes les libertés élémentaires dont l'exercice est indispensable à l'épanouissement de la personne humaine et que devrait posséder tout être humain, afin que la dignité humaine ne soit pas atteinte par le biais de mesures étatiques* ». ²⁶ La CCDH demande donc au gouvernement et au parlement de considérer la possibilité d'élargir ces exceptions et tient à rappeler l'importance d'adapter la réponse des autorités à la situation individuelle de chaque personne qui fera l'objet d'un tel éloignement.

En effet, l'interdiction de se rendre sur le lieu du constat du comportement perturbateur ne s'applique pas dans les cas de déplacements à sa résidence habituelle ou à celle des parents, des alliés ou du partenaire avec lequel un Pacte civil de solidarité (PACS) a été contracté. La CCDH regrette la définition étroite adoptée concernant les liens familiaux, sans envisager la possibilité qu'une personne puisse nécessiter le maintien d'une relation avec une personne ne tombant pas sous cette définition. Elle invite le gouvernement et le parlement à adopter une définition plus large englobant d'autres personnes avec lesquelles la personne peut entretenir des relations étroites. Pourquoi une personne ayant perturbé la tranquillité publique, ne devrait-elle pas avoir le droit d'aller rendre visite à un proche dans un lieu privé ? De plus, elle invite le gouvernement et le parlement à veiller à une interprétation uniforme du terme parent, afin d'englober toute personne ayant un lien de parenté, au sens large du terme, avec la personne concernée. L'exception à l'interdiction de se déplacer au lieu du constat du comportement perturbateur vaut également pour des motifs administratifs, professionnels ou médicaux, qui ne sont toutefois pas davantage explicités. Encore une fois, le projet de loi adopte une définition très étroite des raisons pour lesquelles une personne pourrait être amenée à se déplacer, ne couvrant ni les activités socio-culturelles, ni les activités sportives, qui pourraient au contraire, permettre à la personne de se trouver dans un lieu différent des lieux visés par l'éloignement initial et ainsi éviter la répétition du comportement considéré comme perturbateur. L'exception ne couvre pas non plus d'autres situations qui peuvent revêtir une importance pour la personne concernée, notamment le fait de suivre une formation, de s'adresser à une ONG pour diverses raisons, de se rendre à un foyer de jour ou de nuit, etc. Il convient dans tous les cas d'inclure la société civile dans le processus de décision quant aux modalités des mesures à adopter, en particulier les ONG ayant un contact direct avec les personnes qui seront le plus fortement impactées par le présent projet de loi, qui pourront partager des informations précieuses quant aux situations que l'exception devrait couvrir. Enfin, la CCDH appelle le gouvernement et le parlement à préciser que les exceptions ne sont pas exhaustives et à prévoir la nécessité d'une appréciation individuelle de la situation de la personne et la possibilité d'un accès exceptionnel au-delà des situations limitativement énumérées dans le présent projet de loi, au risque de porter atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité.

²⁶ Arrêt de la Ire Cour de droit public dans la cause Slatkine et Pétriz contre Grand Conseil du canton de Genève, para. 5.2, disponible sur <http://relevancy.bger.ch/>.

F. Le contrôle d'identité

Par l'extension de l'article 5*bis* à d'autres comportements que la seule entrave d'une entrée ou d'une sortie d'un bâtiment accessible au public, **ces comportements pourront également donner lieu à un contrôle d'identité par la Police**, tel que prévu à l'article 5, paragraphe 2 de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Dans ce cadre, la CCDH renvoie à ses considérations exprimées dans le cadre de son avis sur le projet de loi n°7909, qui s'y appliquent de la même manière.²⁷

Tout d'abord, l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1 de la loi du 18 juillet 2018 dispose que les contrôles d'identité concernent les « *personnes visées par une des mesures prévues* » (soulignement ajouté) aux articles en question. Ainsi, sans précision supplémentaire dans le projet de loi, un contrôle d'identité est permis même en cas de simple rappel à l'ordre. La CCDH se demande si tel a été l'intention des auteurs du projet de loi. Elle les invite à reconsidérer cela et à limiter les contrôles d'identité aux seules situations pour lesquelles cela est strictement nécessaire.

De manière plus générale, elle met à nouveau en garde contre un recours extensif au contrôle d'identité et réitère ses recommandations précédentes. La CCDH estime qu'il est important d'éviter des abus potentiels et des risques de discrimination.²⁸ Elle se permet de renvoyer dans ce contexte aux critiques et recommandations qu'elle avait déjà exprimées par rapport au contrôle d'identité par la Police, dans son avis 03/2017 sur le projet de loi 7045 portant réforme de la Police grand-ducale.²⁹ Elle y avait notamment fait référence à une décision du Conseil constitutionnel français du 24 janvier 2017 (n° 2016-606/607 QPC), dans laquelle il précisait que « *la mise en œuvre des contrôles d'identité par la police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit* » et estime que ceci est d'autant plus pertinent pour une mesure de police administrative. Finalement, dans ce même avis, la CCDH avait également fait référence à un avis de 2016 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme en France mentionnant plusieurs études qui avaient mis en évidence de façon incontestable l'existence de pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires et proposé des pistes de réflexion et des modifications législatives afin de mieux encadrer les contrôles d'identité effectués en France en vue d'améliorer les relations entre la Police et la population. La CCDH invite les auteurs du projet de loi à mettre en place toutes les garanties requises pour éviter des situations discriminatoires : il faut éviter que les interventions soient « *guidées par des indications fondées sur l'apparence physique et l'origine supposée des personnes* ». ³⁰

*

IV. L'INTERDICTION TEMPORAIRE DE LIEU

L'article 2 du projet de loi vise à introduire un nouvel article 5*ter* à la loi du 18 juillet 2018, relatif à une extension des compétences de police administrative des bourgmestres, qui auront dorénavant la possibilité d'émettre une interdiction temporaire de lieu à l'encontre de personnes qui auraient adopté un comportement visé à l'article 5*bis* à plus d'une reprise dans un délai déterminé.

A. Les modalités de l'interdiction temporaire de lieu

Le paragraphe 1 du nouvel article 5*ter* prévoit le fait que si la personne adopte « à au moins deux reprises » dans un délai de 30 jours un comportement réprimé à l'article précédent et fait l'objet d'un éloignement, le bourgmestre peut ordonner une interdiction temporaire de lieu dans un périmètre déterminé, pour une durée maximale de 30 jours. Les comportements ne doivent pas

27 CCDH, Avis 07/2022 sur le projet de loi n°7909, *op.cit.*, pp. 9-10

28 Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, Centre d'étude et de formation inter-culturelles et sociales (CEFIS), Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), Le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg, Rapport d'études, 2022, p.57 : « *10,0% des résidents estiment être victimes de discrimination lors d'un contrôle de police ; cette part est significativement plus élevée chez les Portugais, les Musulmans, les personnes de couleur noire ou les ressortissants des pays d'Afrique sub-saharienne* ».

29 CCDH, Avis 03/2017 sur le projet de loi n°7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police, disponible sur <https://ccdih.public.lu/>.

30 Défenseur des droits, *Les contrôles d'identité*, Fiche réforme n°50, disponible sur <https://juridique.defenseurdesdroits.fr/>.

nécessairement être les mêmes,³¹ ce qui couvre à nouveau un large éventail de situations dans lesquelles les autorités pourront avoir recours à des mesures répressives. De plus, la CCDH se demande si une seule répétition d'un de ces comportements devrait être suffisant pour émettre une interdiction temporaire de lieu, ce qui entrera également en compte dans l'analyse de la nécessité et la proportionnalité de la mesure.

La CCDH s'inquiète fortement de cette disposition qui donne un **large pouvoir de police administrative aux bourgmestres**. Elle s'inquiète également de l'interprétation subjective de chaque bourgmestre et du risque d'arbitraire ou de situations discriminatoires qui pourraient en découler, le commentaire des articles indiquant clairement que le bourgmestre pourra « *parfaitement apprécier les cas pour lesquels une interdiction temporaire de lieu lui paraît être indiquée* ». Cela leur laisse ainsi une marge d'appréciation très large, voire excessive, bien que le commentaire des articles fasse référence aux principes de nécessité et de proportionnalité que doivent respecter les décisions d'interdiction temporaire de lieu, ainsi que l'obligation de motivation de la décision qui devra refléter ces principes essentiels. Dans ce contexte, la CCDH invite d'ailleurs le gouvernement et le parlement à intégrer les principes de nécessité et de proportionnalité directement dans le texte de loi, à l'instar de certaines législations allemandes.³² De plus, elle invite le gouvernement à prévoir des formations obligatoires pour toutes les personnes relevant des communes qui seront impliquées dans la prise de décision d'interdictions temporaires de lieu, afin de pouvoir analyser les situations qui se présenteront sous le prisme des droits humains.

Le Conseil d'État, dans son avis relatif au projet de loi n°7909, avait déjà souligné que l'injonction d'éloignement devrait être « *distinguée de mesures plus intrusives comme l'interdiction absolue de circuler, de fréquenter certains lieux ou de s'y maintenir* »,³³ que représente le présent projet de loi, bien que limité dans le temps et l'espace. Ainsi, alors que dans le présent cas il s'agit d'une mesure plus intrusive, les auteurs du projet de loi ont décidé de confier cette mission aux bourgmestres, tout en occultant les réserves du Conseil d'État à cet égard. En effet, celui-ci avait relevé qu'il était davantage judicieux de confier la compétence en matière d'injonction d'éloignement à la Police grand-ducale et non de la reléguer aux communes.³⁴ Dans son avis relatif au projet de loi sur les sanctions administratives communales, il avait d'ailleurs élaboré davantage ce point, en soulignant notamment que :

« Dans une perspective de séparation des pouvoirs, le Conseil d'État a eu l'occasion de formuler ses réserves par rapport à une extension systématique des sanctions administratives, en matière de police générale, dans une série d'avis. (...) [I]l a relevé que (...) [s]i le principe des sanctions administratives est admis, il faudra néanmoins veiller à ce qu'un tel procédé soit prévu dans des limites strictes et que le pouvoir administratif ne se substitue pas au pouvoir judiciaire (...). La particularité du projet de loi sous examen est de mettre sur pied un droit sanctionnateur communal, qui concerne toutes les catégories de personnes et tous les domaines, qui se veut complémentaire par rapport au droit pénal traditionnel, voire empiète sur le domaine de celui-ci. (...) Le régime prévu constitue toutefois un changement de paradigme opéré par rapport à la répartition traditionnelle dans l'ordre juridique luxembourgeois entre le rôle des autorités administratives et celle des autorités judiciaires, en particulier du parquet. »

La question de l'attribution de compétences aux communes, et non à la Police ou aux autorités judiciaires, devrait ainsi également se poser en ce qui concerne l'interdiction temporaire de lieu et la CCDH demande au gouvernement et au parlement de prendre position à l'aune des développements ci-dessus. Elle ne peut qu'émettre des réserves et des préoccupations par rapport à l'extension continue des compétences accordées aux communes, qui risquent de poser les bases pour un élargissement plus important dans les années à venir.

En outre, les modalités précises de l'édiction d'une telle interdiction temporaire de lieu évoqués dans le paragraphe 1 nécessiteraient quelques précisions et clarifications afin de pouvoir être appliqués de manière homogène.

31 Projet de loi n°8426, *op.cit.*, Commentaire des articles, p. 6.

32 Voir notamment Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, *op.cit.*, §201:

„Das Aufenthaltsverbot und das Aufenthaltsgebot sind zeitlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken.“

33 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°7909, *op.cit.*, p. 4.

34 *Ibidem*.

Premièrement, le projet de loi indique que **l'interdiction temporaire de lieu peut couvrir « un ou plusieurs périmètres déterminés, accessibles au public, sans jamais pouvoir couvrir l'ensemble du territoire communal »**. Bien que cela soit limité en théorie, le bourgmestre dispose tout de même d'un pouvoir très large, la loi ne prévoyant pas une limitation autre que celle de l'ensemble du territoire communal. Le commentaire des articles indique certaines limitations quant à la détermination du périmètre en question, en précisant que celui-ci ne pourra pas concerner « un quartier ou un ensemble de rues ». Toutefois, la CCDH est inquiète de l'absence de limitation plus stricte explicitement dans la loi et tient à rappeler que tel que cela a été constaté dans le cadre de l'interdiction de toute forme de mendicité dans la Ville de Luxembourg,³⁵ le fait de se limiter à « plusieurs périmètres déterminés » peut résulter *de facto* dans le fait de couvrir la quasi-totalité du territoire communal. La CCDH invite donc le gouvernement et le parlement à limiter davantage la possibilité spatiale de l'interdiction temporaire de lieu directement dans la loi.

Elle appelle également le gouvernement à prévoir une communication accessible pour les personnes concernées par cette interdiction de lieu. Il conviendra de prendre des mesures pour garantir une compréhension facile des lieux ou périmètres concernés par l'interdiction, par exemple en y joignant un plan.³⁶

Deuxièmement, il convient d'apporter une clarification supplémentaire en ce qui concerne la limitation dans le temps. D'une part, le projet de loi prévoit une **limitation à 30 jours au maximum**. Toutefois, le commentaire des articles indique que « *bien que la décision du bourgmestre ne soit pas renouvelable, rien n'empêche ce dernier à prononcer une nouvelle interdiction temporaire de lieu contre la même personne si les circonstances le justifient de nouveau* ». Il convient, dans ce contexte, de préciser que cette nouvelle interdiction temporaire de lieu ne sera justifiée que si elle repose sur des éléments nouveaux n'ayant pas encore été pris en considération pour la première interdiction de lieu, c'est-à-dire sur deux rapports d'éloignement ayant été établis suite à l'édiction de la première décision d'interdiction temporaire de lieu. Cette précision se révèle nécessaire afin de garantir la conformité de la mesure d'interdiction temporaire de lieu avec le principe fondamental du *non bis in idem*, selon lequel nul ne peut être puni deux fois pour les mêmes faits,³⁷ principe également applicable dans certains cas aux sanctions administratives.³⁸ Dans ce contexte, la CCDH souhaite d'ailleurs attirer l'attention du gouvernement et du parlement sur le modèle d'un des *Länder* allemands qui prévoit un contrôle juridictionnel dès que la durée de l'interdiction de lieu dépasse 14 jours.³⁹ D'autre part, il convient également d'introduire une limite dans le temps en ce qui concerne le délai après l'adoption d'un second comportement perturbateur durant lequel le bourgmestre aura la possibilité d'édicter une telle interdiction temporaire de lieu.⁴⁰

Enfin, **l'interdiction temporaire de lieu doit être écrite et motivée et contenir certaines informations** relatives aux modalités de l'interdiction et à la personne visée par la décision. La CCDH salue l'obligation de motivation des décisions, qui doit, selon le commentaire des articles, inclure une analyse de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure et être prise au cas par cas. Toutefois, à l'instar du rapport en cas d'éloignement de force, aucune mention n'est faite concernant les droits de la personne visée par cette interdiction. De quels moyens dispose-t-elle pour contester cette décision ? La

35 Ville de Luxembourg, Règlement général de police modifié du 26 mars 2001, art. 42, disponible sur <https://www.vdl.lu/>.

36 Daniel Moeckli, Raphael Keller, *Wegweisungen und Rayonverbote – ein Überblick*, University of Zurich, 2012, p. 23, <https://www.zora.uzh.ch/>.

37 CEDH, Protocole 7, art. 4, disponible sur <https://www.echr.coe.int/>.

38 CourEDH, *Guide sur l'article 4 du Protocole n°7 – Droit à ne pas être jugé ou puni deux fois*, paras. 20-26, disponible sur <https://ks.echr.coe.int/>; voir aussi CourEDH, *Lauko c. Slovaquie*, 2 septembre 1998, paras 56-59, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>; Conseil d'État, avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 4 : « *la simple injonction d'éloignement, même si elle n'est en soi qu'une mesure de police administrative, peut, in fine, mener à une sanction de nature pénale, le Conseil d'État rappelle-t-il que le principe de la légalité de la peine, tel que consacré par l'article 19 de la Constitution, a comme corollaire le principe de la spécification de l'incrimination* ».

39 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, *op.cit.*, §201, para. 8: „*Eine Maßnahme nach Absatz 2 bis Absatz 7, deren Dauer insgesamt 14 Tage überschreitet, bedarf der richterlichen Bestätigung. Erfolgt die Bestätigung durch das Gericht nicht binnen dieser Zeit, tritt die Anordnung außer Kraft.*“

40 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 6-7 ; voir aussi Chambre des Salariés, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, point 10; Justices de paix de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Diekirch, Avis commun sur le projet de loi n°8426, p. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg, Avis sur le projet de loi n°8426, p. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

CCDH est d'avis qu'il est essentiel que les voies de recours dont dispose la personne figurent dans le document en question et que cette précision soit explicitement mentionnée dans la loi.

B. L'absence de voie de recours effective

Dans le contexte des voies de recours, il importe de souligner qu'en l'absence d'une mention spécifique à cet égard dans le projet de loi, le droit commun se verra appliqué à la présente situation.⁴¹ Or, ce dernier n'est aucunement adapté pour y répondre de manière efficace, notamment au vu des formalités (nécessité d'être représenté par un avocat et procédure écrite) et des délais assez longs. Il en va de même en ce qui concerne la possibilité de procédure en référé qui, en plus, doit répondre à des conditions assez strictes.

La CCDH invite donc le gouvernement et le parlement à prévoir une voie de recours accélérée, adaptée à la présente situation, qui répond aux exigences d'efficacité et d'adéquation. Dans ce sens, elle les invite à concevoir une voie de recours rapide⁴² et/ou ayant un effet suspensif⁴³ et ne nécessitant pas une représentation obligatoire par un avocat.⁴⁴ Elle tient dans ce contexte à attirer l'attention sur la procédure de recours en matière de sanctions administratives communales, qui prévoit une procédure contradictoire devant un fonctionnaire sanctionnateur prenant en compte les droits de la défense, ainsi qu'un recours contre la décision éventuelle de ce dernier devant le tribunal administratif, avec effet suspensif et sans représentation obligatoire par un avocat.⁴⁵

Quelle que soit la procédure retenue, il sera important de veiller à ce que le recours soit effectif, c'est-à-dire, selon la jurisprudence de la CourEDH, qu'il puisse « empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ». ⁴⁶ Dans la présente situation, cela devrait avoir pour conséquence de prévoir une voie de recours permettant le prononcé d'une décision au plus vite, si possible avant l'exécution de l'interdiction temporaire de lieu, ou au plus tard dans les quelques jours suivant le début de validité de la décision, afin de garantir que la procédure ne devienne dépourvue d'effet.

C. La notification de la décision à la personne concernée

L'article poursuit en indiquant dans son **paragraphe 2 la manière dont l'interdiction devra être notifiée à la personne concernée** et soulève de nombreux questionnements.

En cas d'absence, l'alinéa 4 prévoit que le facteur pourra remettre le courrier à toute autre personne qui s'y trouve, s'il « résulte des constatations qu'il a faites que le destinataire demeure bien à cette adresse ». Les auteurs du projet de loi disent s'inspirer de l'article 102 du Nouveau Code de Procédure civile, et ne donnent ainsi aucune information supplémentaire dans le commentaire des articles. Or, dans la présente situation, alors qu'il s'agit d'un courrier qui peut donner lieu à une peine de police en cas de non-respect, la disposition n'est pas davantage précisée ou encadrée et donne lieu à une imprécision à l'égard de la façon dont les agents des postes gèrent ces situations et des constatations permettant une remise du courrier à une autre personne.

L'article poursuit en indiquant que dans ce cas, le courrier pourra être remis « à toute autre personne qui s'y trouve », sans pour autant préciser si cela doit être une personne habitant à la même adresse. Ainsi, un voisin peut-il accepter le courrier et qu'en est-il en cas de non remise au destinataire ? Pourtant, cette remise de courrier à un tiers vaut notification faisant courir le point de départ de la

41 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*

42 Voir notamment loi modifiée du 17 juillet 2020 portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, article 7, para.5, alinéa 3, disponible sur <https://legilux.public.lu/> : « Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les trois jours de l'introduction de la requête » ; voir également la procédure en matière électorale, loi électorale modifiée du 18 février 2003, arts. 21-30, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

43 Voir notamment la procédure en matière de sanctions administratives communales ; voir également la procédure en matière de demande de protection internationale.

44 Voir notamment le recours en matière fiscale devant le tribunal administratif ; voir également le recours prévu à l'article 21 de la loi électorale du 18 février 2003 où un recours peut être « exercé par la personne visée par la décision ou par toute autre personne jouissant des droits civils et politiques », disponible sur <http://data.legilux.public.lu/>.

45 Loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, arts. 6-11 et 15, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

46 CourEDH, *Kudla c. Pologne*, requête n°30210/96, 26 octobre 2000, para. 158, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>; voir également CourEDH, *Ramirez Sanchez c. France*, requête n°59450/00, 4 juillet 2006, para. 160, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

validité de la décision d'interdiction temporaire de lieu pouvant entraîner une sanction pénale. Qu'en est-il également en cas d'ouverture par cette autre personne de la lettre contenant des informations privées ?

Le moment à partir duquel la notification est réputée faite est indiqué dans les différents cas de figure. Toutefois, la CCDH se demande si ces délais sont adaptés à la présente situation et si des délais plus spécifiques ne seraient pas plus opportuns.

De plus, la CCDH estime qu'une précision devrait être apportée quant aux modalités de notification par huissier dans le cas où la personne n'a pas de domicile connu ou réside à l'étranger. Il est essentiel de prendre des mesures pour augmenter les possibilités pour la personne concernée de prendre connaissance de l'interdiction de lieu dont elle fait l'objet.

En effet, la décision dont il est question entraîne pour la personne concernée une entrave à sa liberté d'aller et de venir et il est donc d'autant plus important de garantir une prise de connaissance effective de cette décision afin de permettre un exercice éventuel des voies de recours. Il est donc primordial de prévoir des voies de notification qui ne sont pas des fictions, tel qu'une notification à une autre personne voire un simple affichage sans autre information de la personne concernée, mais des voies de notification qui garantissent autant que possible les droits de la défense.

D. L'exception à l'interdiction temporaire de lieu

Le **paragraphe 4 de l'article 5ter** prévoit certaines exceptions à l'interdiction temporaire de lieu. À l'instar de l'éloignement prévu à l'article 5bis, la personne visée par l'interdiction temporaire de lieu pourra continuer à se déplacer dans le périmètre interdit d'accès, lorsqu'il s'agit d'un déplacement à sa propre résidence, ou celle d'un parent, allié ou partenaire d'une part. D'autre part, le déplacement reste autorisé pour des motifs administratifs, professionnels ou médicaux, ou en cas de force majeure.

Dans ce contexte, la CCDH renvoie à ses inquiétudes soulevées au point III.E. ci-dessus. Plus particulièrement, elle déplore que les exceptions prévues par le projet de loi soient aussi restrictives et reposent sur une conception traditionnelle des liens familiaux sans prise en considération de l'existence de liens étroits en dehors du cadre familial, d'un attachement à un partenaire en l'absence de PACS ou de mariage, ou d'autres réalités individuelles. Cette même approche est adoptée en ce qui concerne l'adresse personnelle de la personne concernée, qui, en se limitant à l'inscription officielle dans les registres, ne tient pas compte des situations où une personne réside chez un proche sans formalisation administrative. Elle tient également à rappeler, tel qu'évoqué ci-dessus, l'importance de pouvoir continuer à s'adonner à des activités socio-culturelles ou sportives, ou encore de se rendre dans des ONG.

Il est à souligner que l'élargissement des exceptions est d'autant plus important dans le cadre de l'interdiction temporaire de lieu, que celle-ci a un champ d'application territorial et temporel beaucoup plus large que l'éloignement, ce qui influera fortement l'analyse de la proportionnalité de la mesure.

E. La sanction en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu

Enfin, l'article 5ter se clôture par un **paragraphe 5** qui prévoit une amende de 25 à 250 euros en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu. Il est à noter que cette sanction prend la forme d'une peine de police, c'est-à-dire l'application d'une sanction pénale. Dans ce contexte, la question de la nécessité et de la proportionnalité prend tout son sens et nécessite une attention particulière de la part du gouvernement et du parlement.

De plus, le fait que ce soit une peine de police, a pour conséquence qu'une contrainte par corps pourra être appliquée à la personne condamnée, si elle n'est pas en capacité de payer l'amende, c'est-à-dire une incarcération, d'un à deux jours, selon le montant de l'amende.⁴⁷ Cette mesure soulève à nouveau des questions quant à la nécessité et à la proportionnalité de la mesure et, qui plus est, est de

⁴⁷ Arts. 29 et 30 du Code pénal : art. 29. « Les jugements et arrêts prononçant une condamnation à l'amende par application du présent code ou de lois spéciales fixent en même temps la durée de la contrainte par corps applicable à défaut de paiement de l'amende. »

Art. 30. « (1) La durée de la contrainte par corps est d'un jour par 100 euros d'amende. Pour les amendes inférieures à 100 euros, la contrainte par corps sera d'un jour. (...) ».

nature à avoir un impact disproportionné sur certaines personnes vivant dans la précarité. Ainsi, la CCDH ne peut qu'exprimer son inquiétude face à l'approche adoptée par les auteurs du projet de loi sous avis.

*

V. L'ANALYSE DE LA NECESSITE ET DE LA PROPORTIONNALITE DES MESURES

Dans la continuité des questionnements soulevés ci-avant, la CCDH souhaiterait conclure en se penchant sur la question de savoir si les mesures prévues par le présent projet de loi, qui limitent l'exercice de droits humains, poursuivent un but légitime, sont strictement nécessaires pour atteindre cet objectif, et sont proportionnées par rapport à l'objectif visé. Le projet de loi sous avis vise à restreindre le droit à la liberté de circulation, consacré par de nombreux instruments internationaux, européens et nationaux.⁴⁸ Ainsi, toute ingérence ou restriction de ce droit par un État doit garantir la conformité au droit international des droits humains, ce qui dépendra notamment fortement de la clarté et de la précision du cadre légal, ainsi que de sa mise en œuvre pratique. Bien que la CCDH salue les références dans le commentaire des articles aux principes de nécessité et de proportionnalité, elle souhaiterait formuler des recommandations permettant une application effective de ces principes tant dans le cadre du présent projet de loi que dans sa mise en œuvre future.

A. L'existence d'une base légale claire et prévisible

La première exigence en droit international des droits humains consiste à analyser la question de savoir si une ingérence dans un droit humain est prévue par la loi. Le présent projet de loi entend créer une base légale pour l'exercice des deux nouvelles mesures de police administrative. Or, au-delà de l'existence d'une base légale, ce principe vise également « *la qualité de la loi en cause* » : celle-ci doit être claire, accessible pour les personnes, et prévisible quant aux effets qu'elle produira.⁴⁹ En outre, ce cadre légal doit « *offrir une certaine protection contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par la Convention* », en définissant « *l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante* ». ⁵⁰ Dans le cas du projet de loi sous avis, il est indéniable que les principes de clarté et de prévisibilité de la loi ne sont pas suffisamment respectés.⁵¹ Plus particulièrement, l'utilisation dans le projet de loi de notions très larges et sujettes à interprétation par les autorités, rend difficile pour les personnes de savoir quels comportements sont visés et pourront faire l'objet des mesures y prévus. De ce fait, la CCDH appelle le gouvernement et le parlement à modifier le projet de loi afin qu'il réponde aux exigences ci-avant évoquées.⁵²

B. La question de la poursuite d'un but légitime

En premier lieu, **une restriction des droits humains se doit de poursuivre un but légitime**. Selon l'article 37 de la Constitution, évoqué dans le commentaire des articles, il est en effet prévu que toute limitation doit répondre « *effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui* ». Le projet de loi évoque à maintes reprises le fait que la mesure vise à sauvegarder l'ordre public. Bien que le maintien de l'ordre public soit un objectif pouvant être qualifié de but légitime dans le cadre d'une restriction à la liberté de circulation, la CCDH s'inquiète d'un recours systématique à la justification du maintien de l'ordre public permettant de mettre en place des mesures de plus en plus restrictives, répressives et attentatoires aux droits humains. Elle se réfère

48 Pacte international relatif aux droits civils et politiques, art. 12 ; Déclaration universelle des droits de l'Homme, art. 13 ; CEDH, Protocole n°4, art. 2 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 45 ; Constitution luxembourgeoise, art. 17(1).

49 Voir notamment CourEDH, *Rotaru c. Roumanie*, *op.cit.* ; CourEDH, *Landvreugd c. Pays-Bas*, *op.cit.*, para. 54 ; CourEDH, *Olivieira c. Pays-Bas*, requête n°33129/96, 4 juin 2002, para. 52, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

50 CourEDH, *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie*, requête n°30985/96, 26 octobre 2000, para. 84, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>; voir également CourEDH, *Maestri c. Italie*, requête n°39748/98, 17 février 2004, para. 30, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

51 Voir également, Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*

52 Voir notamment dans ce sens la clarté des comportements visés par l'article 3 de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales, disponible sur <https://legilux.public.lu/>.

notamment aux recommandations du Réseau européen des institutions nationales des droits de l'Homme (ENNHRI) dans le cadre de son rapport sur l'État de droit, qui demande notamment aux États de mettre en œuvre une approche fondée sur les droits humains pour l'élaboration de lois et de politiques dans le domaine de la sécurité, de réaliser des évaluations de leur impact sur les droits humains, de garantir la légalité et un contrôle en cas de lois visant à renforcer ou à étendre les pouvoirs des autorités répressives, et de veiller à ce que toute restriction aux droits humains imposée pour faire face aux menaces de sécurité, soit conforme aux principes de proportionnalité, de légalité, de nécessité, de non-discrimination, de transparence et de responsabilité.⁵³ La CCDH exhorte le gouvernement à respecter strictement les principes ci-avant évoqués, essentiels pour un État qui se veut respectueux des droits humains.

C. La question de la nécessité de la mesure

En deuxième lieu, il convient de se poser la **question de la nécessité de la mesure, c'est-à-dire de savoir si la mesure prévue est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi** et s'il n'existe pas d'autres mesures moins attentatoires aux droits permettant de l'atteindre. La CCDH tient à saluer le fait que le commentaire des articles fasse clairement référence au principe de nécessité.

Toutefois, celui-ci évoque uniquement le principe selon lequel la nécessité s'évalue par rapport à l'absence de mesures moins attentatoires aux libertés, sans pour autant justifier dans le présent cas que d'autres mesures moins liberticides ont été envisagées et se sont révélées inefficaces. Elle invite donc le gouvernement à justifier la nécessité de l'adoption des mesures prévues dans le présent projet de loi.

D'une manière générale, la CCDH se pose des questions quant à la motivation à la base de la décision d'étendre le dispositif du *Platzverweis*. L'exposé des motifs indique que l'injonction d'éloignement telle qu'actuellement prévue par l'article 5bis « à cause de son applicabilité limitée (...) ne permet pas de garantir utilement le respect de l'ordre public et des droits et libertés d'autrui dans l'espace public »,⁵⁴ sans pour autant expliquer les raisons de cette non-efficacité ou de préciser sur quels éléments elle se base pour conclure à cela. Est-ce qu'une évaluation de la mesure a été faite, tel que cela avait été suggéré par la CCDH⁵⁵ et le SYVICOL⁵⁶ ? Comment est-ce que l'efficacité du dispositif a été évaluée pour conclure qu'il ne suffit pas à atteindre le but poursuivi, à savoir la sauvegarde de l'ordre public ? Et est-ce qu'un état des lieux a été fait concernant les personnes qui ont fait l'objet de cette mesure, les conséquences, les situations discriminatoires éventuelles, etc. ?

Dans le même ordre d'idées, la CCDH tient à souligner qu'en tout état de cause, le déplacement d'une personne à un autre endroit et l'interdiction d'entrer dans un périmètre déterminé ne saurait poursuivre un objectif à long terme et ne ferait que « déplacer » le problème. Ainsi, si la mesure n'est pas en mesure d'atteindre l'objectif du maintien de l'ordre public, elle ne pourra pas être qualifiée de nécessaire.

D. La question de la proportionnalité de la mesure

En troisième et dernier lieu, il convient d'analyser la **question de la proportionnalité de la mesure, c'est-à-dire de savoir si la limitation à la liberté de circulation est bien proportionnelle par rapport à l'objectif recherché**. En effet, dans l'analyse de la proportionnalité d'une mesure, il convient de mettre en balance les droits des uns, et les limitations à ceux-ci, face aux droits des autres ou au trouble que représente le comportement à restreindre. Il est d'ailleurs à noter que plus l'atteinte aux droits humains est forte, notamment en ce qui concerne la durée de la mesure, plus les exigences en matière de justification sont élevées.⁵⁷

Dans la présente situation, au vu du nombre de questions qui restent à clarifier, il est difficile de répondre clairement à la question de la proportionnalité de la mesure qui demeure en fin de compte du ressort exclusif des juridictions.

53 ENNHRI, The state of the rule of law in the European Union, 2024, disponible sur <https://ennhri.org/>.

54 Projet de loi n°8426, *op.cit.*, Exposé des motifs, p. 4.

55 CCDH, Avis 07/2022 sur le projet de loi n°7909, *op.cit.*, p. 8

56 SYVICOL, Avis sur le projet de loi n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, p. 2, disponible sur wdocs-pub.chd.lu.

57 Voir notamment Daniel Moeckli, Raphael Keller, *Wegweisungen und Rayonverbote – ein Überblick*, *op.cit.*, p. 13.

Toutefois, il est indéniable que certains aspects font craindre un manque de respect pour le principe de proportionnalité, notamment au vu du large pouvoir accordé à la Police et aux bourgmestres sans encadrement suffisamment strict et la formulation vague des comportements visés pouvant justifier le recours à la force et une peine de police.

Le nouveau modèle du « Platzverweis » repose sur une approche particulièrement stricte, notamment par le fait qu'une seule répétition de l'un des multiples comportements visés suffit pour édicter une interdiction temporaire de lieu. La CCDH se réfère d'ailleurs à l'avis du Conseil d'État qui a suggéré « un abandon pur et simple » de la partie relative à l'interdiction temporaire de lieu « dans l'attente d'une évaluation de l'application de la nouvelle mesure d'éloignement élargie ». ⁵⁸ La CourEDH a conclu à la non-violation de la liberté de circulation dans un cas de consommation répétée de stupéfiants, pour laquelle la Police avait préalablement édicté six ordonnances d'interdiction d'une durée de huit heures, avant que le bourgmestre n'édicte une interdiction de lieu de 14 jours. ⁵⁹ Dans le présent cas, l'adoption d'un comportement – différent – dans un délai de 30 jours, suffit pour justifier une interdiction de lieu de 30 jours. Un tel dispositif semble disproportionné et la CCDH invite le gouvernement et le parlement à réfléchir à une approche plus équilibrée et adaptée. ⁶⁰

Concernant plus spécifiquement l'interdiction temporaire de lieu prévue à l'article 5ter, le périmètre n'étant pas strictement encadré, cela laisse une grande marge d'appréciation au bourgmestre et peut couvrir une large partie du territoire communal. La proportionnalité de la décision dépendra également, dans chaque cas, de l'étendue spatiale et temporelle de cette dernière par rapport au trouble allégué. Toutefois, il serait difficilement justifiable, en termes de proportionnalité, de restreindre les possibilités d'activités socio-culturelles, sportives, sociales, éducatives, etc. en vue du maintien de l'ordre public. De plus, cette interdiction peut avoir une validité allant jusqu'à 30 jours. Sans contrôle juridictionnel accessible, rapide et efficace portant sur une mesure ordonnée par un bourgmestre, la CCDH se questionne d'autant plus sur la proportionnalité que peut revêtir une telle durée et invite le gouvernement et le parlement à s'inspirer du modèle d'un des *Länder* allemands qui prévoit un contrôle juridictionnel en cas d'interdiction de lieu d'une durée de plus de 14 jours. ⁶¹ La CCDH exhorte les auteurs du projet de loi à réfléchir à un encadrement davantage strict des modalités de l'interdiction temporaire de lieu, ainsi qu'à la mise en place d'une voie de recours spécifique permettant un traitement efficace et dans un délai raisonnable du recours (cf. point IV.B. ci-dessus).

De plus, la CCDH note que les auteurs du projet de loi sous avis justifient l'introduction de cette mesure par le fait qu'elle serait « moins attentatoire à la liberté individuelle que la détention administrative » actuellement prévue dans la loi de 2018 sur la Police grand-ducale. Or, il est à noter que cette détention administrative, certes plus attentatoire à la liberté individuelle, doit répondre à des exigences plus strictes, ne pouvant être décidée que lorsque la personne « compromet l'ordre public ou (...) constitue un danger pour elle-même ou pour autrui ». Il ressort clairement de la rédaction de cet article que le seuil à atteindre est bien plus élevé que les comportements « perturbateurs » visés par le présent projet de loi.

De manière plus générale, la CCDH met en garde contre le recours excessif à des mesures de police administrative en vue du maintien de l'ordre public. Cette approche, qui fait réellement craindre un manque de respect pour le principe de proportionnalité, a pour résultat une restriction d'un droit humain, dans le présent cas le droit de circuler librement, pour cause de troubles mineurs. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à réellement adopter une approche fondée sur les droits humains lors de l'élaboration et l'adoption de mesures attentatoires aux libertés, particulièrement lorsqu'il s'agit de mesures répressives dans le domaine de la sécurité.

Enfin, il convient de noter que l'analyse de la proportionnalité sera aussi influencée par l'existence ou non de mesures sociales adéquates pour les personnes concernées, et que le degré de l'ingérence se mesure également en fonction du recours à d'autres outils ou mesures répressives supplémentaires,

58 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 7.

59 CourEDH, arrêt *Landvreugd c. Pays-Bas*, *op.cit.*; voir également CourEDH, arrêt *Oliveira c. Pays-Bas*, *op.cit.*

60 Voir également Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 6. : « Le texte sous examen prévoit comme seule condition requise pour justifier une mesure d'interdiction des comportements fautifs ayant donné lieu à deux mesures d'éloignement dans une période de trente jours. Il n'est aucunement question d'un risque de commission d'infractions pénales, condition qui, aux yeux du Conseil d'État, permettrait de garantir la proportionnalité de la mesure proposée ».

61 Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, *op.cit.*, §201, para. 8: „Eine Maßnahme nach Absatz 2 bis Absatz 7, deren Dauer insgesamt 14 Tage überschreitet, bedarf der richterlichen Bestätigung. Erfolgt die Bestätigung durch das Gericht nicht binnen dieser Zeit, tritt die Anordnung außer Kraft.“

notamment l'utilisation de « bodycams », de la vidéosurveillance, ou encore de l'utilisation du contrôle d'identité dans un contexte de contrôle de la légalité du séjour.

*

VI. RECOMMANDATIONS

Recommandations générales

- La CCDH s'inquiète du fait que le « Platzverweis renforcé » et l'interdiction temporaire de lieu s'inscrivent dans un contexte de croissance du nombre de mesures répressives proposées par le gouvernement, notamment la pénalisation disproportionnée de la mendicité agressive, l'encadrement de la liberté de manifestation ou encore l'extension de la vidéosurveillance des lieux publics, ainsi que d'un élargissement significatif des compétences des bourgmestres.
- La CCDH appelle le gouvernement et le parlement à se laisser guider par les principes du droit international et européen des droits humains tout au long du processus législatif du projet de loi.
- La CCDH rappelle qu'en l'absence d'éléments objectifs, un sentiment de (in)sécurité, souvent purement subjectif, ne devrait pas être le moteur qui induise des mesures répressives et une restriction des droits humains. Au contraire, ce n'est qu'avec des mesures sociales permettant de soutenir le vivre-ensemble de toutes les personnes qu'il est envisageable de créer une société inclusive et solidaire.

Recommandations relatives au « Platzverweis » renforcé

- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à **limiter les comportements** pouvant faire l'objet d'un éloignement à ce qui est strictement nécessaire et à ce qui est réellement susceptible de causer un trouble. Ces comportements doivent atteindre un certain seuil et le simple fait qu'ils puissent gêner, offenser, choquer ou déranger autrui ne suffit pas pour donner lieu à une restriction à la liberté de circulation. À l'instar du modèle de certains *Länder* allemands, ces comportements devraient être limités à la seule prévention d'un danger ou de commission d'infractions pénales.
- Conformément aux principes de **clarté et de prévisibilité de la loi**, la CCDH demande à ce que les comportements pouvant faire l'objet d'un éloignement par la force et subséquentement d'une interdiction temporaire de lieu, soient davantage explicités. En effet, les termes utilisés sont beaucoup trop vagues et sujets à interprétation, ce qui risque de mener à des décisions arbitraires et discriminatoires.
- Plus particulièrement, l'entrave à la circulation pouvant constituer un frein pour **l'exercice de la liberté de manifestation**, le projet de loi devrait explicitement exclure le recours au « Platzverweis » dans ce cadre précis.
- La CCDH appelle le gouvernement et le parlement à revoir la possibilité d'avoir **recours à la force** dans le cadre de cette mesure de police administrative, domaine dans lequel l'usage de la force se doit d'être davantage encadré. Une attention particulière devrait être accordée en ce qui concerne l'utilisation de la force à l'encontre d'enfants.
- Subsidiairement, la possibilité de recours à la force pour une mesure qui a un champ d'application matériel aussi vaste doit faire l'objet d'une justification dûment motivée de la part du gouvernement et du parlement. Les conditions, moyens et modalités de l'utilisation de la force doivent également être davantage clarifiés.
- Concernant le rayon d'un kilomètre dans lequel une personne peut être éloignée, la CCDH plaide pour une **limitation spatiale plus mesurée**. La distance devra être décidée au cas par cas, être justifiée dans chaque situation et être en lien direct avec le comportement perturbateur constaté et la gravité de celui-ci.
- La **proportionnalité de la durée de l'éloignement de 48 heures** doit être justifiée et la décision de la durée devrait être individualisée et non faire l'objet d'une application généralisée. Les modalités exactes de l'application de cette durée doivent également être davantage précisées : un nouvel éloignement durant cette période ne devra pouvoir être fait qu'en cas de répétition d'un comportement perturbateur ; la durée ne devrait pas exonérer les policiers de l'établissement d'un rapport pour chaque éloignement.

- Le projet de loi devrait explicitement préciser que la **motivation dont doit faire l'objet l'éloignement** doit porter, d'une part sur la décision de procéder à un éloignement, et d'autre part sur le recours à la force.
- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à inclure explicitement dans la loi que **les voies de recours** doivent figurer dans le rapport de l'agent de police qui sera remis à la personne concernée par l'éloignement.
- Dans ce contexte, elle insiste sur la nécessité de **prévoir une voie de recours spéciale** qui se doit d'être effective. Pour ce faire, il serait envisageable de prévoir une procédure spéciale, permettant un traitement rapide et/ou avec effet suspensif. La personne concernée devrait, en outre, avoir la possibilité de présenter des observations.
- Le projet de loi devrait explicitement mentionner que les informations doivent être **communiquées dans une langue et d'une manière compréhensibles** pour la personne visée.
- La CCDH appelle le gouvernement et le parlement à **élargir les exceptions à l'éloignement**, à préciser que celles-ci ne sont pas exhaustives et à prévoir la nécessité d'une appréciation individuelle de la situation de la personne et la possibilité d'un accès exceptionnel au-delà des situations limitativement énumérées dans le présent projet de loi, au risque de porter atteinte aux principes de nécessité et de proportionnalité.
- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à revoir la disposition relative aux **contrôles d'identité** afin de les limiter aux seules situations pour lesquelles cela est strictement nécessaire. En même temps, il faudra mettre en place toutes les garanties requises pour éviter des situations discriminatoires : il y a lieu d'éviter que les interventions soient guidées par des indications fondées sur l'apparence physique et l'origine supposée des personnes.

Recommandations relatives à l'interdiction temporaire de lieu

- La CCDH s'inquiète fortement du large pouvoir de police administrative accordé aux bourgmestres qui leur permettra d'ordonner une interdiction temporaire de lieu dans un périmètre déterminé pour une durée maximale de 30 jours en cas d'une seule répétition d'un comportement perturbateur. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à intégrer les **principes de nécessité et de proportionnalité** directement dans le texte de loi et à prévoir des **formations obligatoires** pour que toutes les personnes impliquées dans la prise de décision puissent faire une analyse basée sur les droits humains.
- La CCDH demande au gouvernement et au parlement de justifier leur choix d'attribuer cette **compétence aux communes**, et non à la Police ou aux autorités judiciaires, notamment à la lumière des réserves relatives à l'extension continue des sanctions administratives émises par le Conseil d'État.
- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à **limiter davantage l'application spatiale** de l'interdiction temporaire de lieu.
- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à prévoir une **communication accessible** pour les personnes concernées par l'interdiction de lieu (p.ex. en y joignant un plan).
- Le projet de loi doit préciser que toute nouvelle interdiction temporaire de lieu ne sera justifiée que si elle repose sur des éléments nouveaux n'ayant pas encore été pris en considération pour la première interdiction de lieu. Il s'agit **d'éviter d'être sanctionné deux fois pour les mêmes faits**.
- La possibilité pour les bourgmestres d'ordonner une interdiction temporaire de lieu doit être limitée dans le temps, en prévoyant un **délai maximal durant lequel la décision du bourgmestre** peut intervenir suite à un deuxième éloignement.
- La CCDH recommande de mentionner dans la loi le fait que les **voies de recours** dont disposera la personne visée par une interdiction temporaire de lieu **doivent être indiquées** dans la décision du bourgmestre.
- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à **prévoir une voie de recours accélérée**, adaptée à la situation en cause, qui répond aux exigences d'efficacité et d'adéquation. Dans ce sens, elle les invite à concevoir une voie de recours rapide et/ou ayant un effet suspensif et ne nécessitant pas une représentation obligatoire par un avocat. L'effectivité de l'accès à la justice signifie que la procédure doit permettre le prononcé d'une décision, si possible avant l'exécution de l'interdiction temporaire de lieu, afin de garantir que la procédure ne devienne dépourvue d'effet.

- La CCDH estime que la **procédure de notification de la décision** d'interdiction de lieu manque de précision et ne prend pas toutes les précautions pour permettre une prise de connaissance effective du courrier par la personne concernée. Elle estime également que les délais à partir desquels la décision est valable devraient être revus et que les modalités de notification par huissier dans le cas où la personne n'a pas de domicile connu devraient être précisées.
- La CCDH déplore que les **exceptions à l'interdiction de lieu** prévues par le projet de loi soient **trop restrictives** et reposent sur une conception traditionnelle des liens familiaux sans prise en considération de l'existence de liens étroits en dehors du cadre familial ou d'autres réalités individuelles, notamment la référence à la seule adresse officielle de la personne concernée. Elle exhorte le gouvernement et le parlement à élargir ces exceptions, à préciser que celles-ci ne sont pas exhaustives et à prévoir la nécessité d'une appréciation individuelle de la situation de la personne.
- La CCDH exprime son inquiétude face à la **peine de police** que les personnes peuvent encourir en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, qui pourra, dans certains cas aboutir à une incarcération d'un à deux jours. Elle invite le gouvernement à justifier la nécessité de cette sanction.

Recommandations relatives à l'analyse de la nécessité et de la proportionnalité

- L'utilisation dans le projet de loi de notions très larges et sujettes à interprétation par les autorités, rend difficile pour les personnes de savoir quels comportements sont visés et pourront faire l'objet des mesures y prévues. De ce fait, la CCDH appelle le gouvernement et le parlement à modifier le projet de loi afin qu'il réponde aux exigences des **principes de clarté et de prévisibilité de la loi**.
- La CCDH s'inquiète d'un recours systématique à la **justification du maintien de l'ordre public** pour la mise en place de mesures de plus en plus restrictives, répressives et attentatoires aux droits humains. Elle exhorte le gouvernement à respecter strictement les principes d'une approche basée sur les droits humains, de réaliser des évaluations d'impact et de garantir la légalité et un contrôle en cas d'extension des mesures répressives.
- La CCDH invite le gouvernement à **justifier la nécessité de l'adoption des mesures prévues** dans le présent projet de loi par une analyse d'autres mesures moins liberticides qui ont été envisagées et qui se sont révélées inefficaces. Dans ce contexte de l'extension du *Platzverweis*, il sera essentiel de répondre notamment aux questions suivantes : est-ce qu'une évaluation de la mesure a été faite ? Comment est-ce que l'efficacité du dispositif a été évaluée pour conclure qu'il ne suffit pas à atteindre le but poursuivi ? Est-ce qu'un état des lieux a été fait concernant les personnes qui ont fait l'objet de cette mesure, les conséquences, les situations discriminatoires éventuelles, etc. ? Il est à noter que si la mesure n'est pas en mesure d'atteindre l'objectif du maintien de l'ordre public, elle ne pourra pas être qualifiée de nécessaire.
- La CCDH estime que le dispositif de **l'interdiction de lieu tel que proposé dans le projet de loi semble disproportionné** et invite le gouvernement et le parlement à réfléchir à une approche plus équilibrée et adaptée.
- La CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à réfléchir à un **encadrement davantage strict des modalités** et de l'étendue spatiale et temporelle de l'interdiction temporaire de lieu. De même, elle insiste sur l'importance de mettre en place un **contrôle juridictionnel** accessible, rapide et efficace, ainsi qu'une voie de recours spécifique.
- Enfin, la CCDH tient encore à souligner que l'analyse de la proportionnalité sera influencée par l'existence ou non de **mesures sociales adéquates** pour les personnes concernées, et que le degré de l'ingérence se mesure également en fonction du recours à d'autres outils ou mesures répressives supplémentaires, notamment l'utilisation de « bodycams », de la vidéosurveillance, ou encore de l'utilisation du contrôle d'identité dans un contexte de contrôle de la légalité du séjour. Elle invite le gouvernement et le parlement à réellement adopter une approche fondée sur les droits humains lors de l'élaboration et l'adoption de mesures attentatoires aux libertés, particulièrement lorsqu'il s'agit de mesures répressives dans le domaine de la sécurité.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 3 avril 2025.

