

N° 8426¹²

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU COLLECTIF VOËO

(3.2025)

PREAMBULE

Depuis quelques années, les associations membres de Voëo constatent avec inquiétude une dégradation des libertés individuelles et des droits fondamentaux au niveau international.

Au Grand-Duché de Luxembourg, qu'il s'agisse du règlement sur la mendicité, de l'avant-projet de loi sur les rassemblements, ou encore du projet de loi faisant l'objet de ce document, Voëo craint profondément une restriction des libertés individuelles et des droits fondamentaux qui irait de plus en plus loin et aurait un impact conséquent sur les citoyen·nes et les associations, ainsi que sur la vie associative au Luxembourg.

Ainsi, le projet de loi 8426 communément désigné sous le terme de « Platzverweis renforcé » permet d'éloigner les personnes des centres-villes et des villages pour une durée plus ou moins longue.

Notre inquiétude est d'autant plus grande que ce projet de loi, tout comme le projet de loi n°8418 qui prévoit la pénalisation de la mendicité dite agressive, vise avant tout des groupes de personnes déjà en marge de la société tels que les mendiant·es, les sans-abris et les consommateur·rices de drogue. Il risque de renforcer leur précarité et leur isolement. De plus, dans des contextes très spécifiques, aucun·e citoyen·ne ne sera épargné·e par cette loi. Ceci, alors qu'un cadre juridique existe déjà en cas d'incident. En effet, il est illusoire de penser que toutes les nuisances (ou perçues comme telles) de la vie quotidienne de nos concitoyen·nes pourront être éliminées par des mesures qui de plus, portent atteinte aux libertés.

Garantie par l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la liberté de circulation fait partie des principes élémentaires des droits humains. Outre le droit de quitter un pays et d'y revenir, elle implique également celui de s'y déplacer librement. La garantie de ce droit peut conditionner l'exercice d'autres droits tels que celui à la vie privée, le droit au travail ou le droit à la santé.

Le limiter tel que le prévoit le projet de loi « Platzverweis renforcé » constitue donc une atteinte grave aux droits de la personne concernée qui peut se retrouver dans une situation où elle ne peut plus subvenir à ses besoins les plus élémentaires, de chercher un travail, de se rendre chez un médecin ou de se retrouver avec ses proches.

Si les droits humains ne sont certes pas absolus, leur limitation doit obéir à des règles strictes :

- L'existence d'une base légale ;
- L'atteinte se justifie par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui ;
- Elle est proportionnée au but visé.

S'il peut paraître légitime de demander à une personne qui entrave l'accès à un bâtiment public ou privé du fait qu'elle y passe la nuit de se déplacer, peut-on justifier un éloignement forcé, voire une interdiction de circuler dans un certain périmètre, en raison de ce type de comportement ou de celui de quémander une pièce ? L'intérêt public justifie-t-il une telle intervention ? Est-elle vraiment nécessaire et proportionnée au but visé ? Comment serait défini le champ d'application ?

Les associations membres de Voëo sont particulièrement inquiètes du fait que les catégories employées par le projet pour décrire les comportements visés tels que la tranquillité, la salubrité ou la

sécurité publiques sont excessivement vagues et donc susceptibles d'entraîner des interprétations diverses, ce qui est contraire au principe de la sécurité juridique. Le « Platzverweis renforcé », dans sa version actuelle, pourrait devenir un instrument pratique pour réprimer des rassemblements publics, des événements sportifs ou des manifestations.

Il s'agit d'un projet de loi potentiellement liberticide.

Au regard du principe de nécessité reconnu par la Constitution luxembourgeoise, nous estimons qu'il serait plus approprié de s'attaquer aux causes profondes des inégalités sociales plutôt que de limiter les libertés individuelles par un éloignement, par la force ou non.

*

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI 8426

Article 1er.

L'article 5bis de de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est remplacé comme suit :

« Art. 5bis. La Police peut rappeler à l'ordre la personne qui :

1° entrave l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui ;

➤ Cette formulation n'est pas acceptable en l'état. En cas de travaux de chantiers, d'incident, de malaise, de piquet de grève ou d'autre situation, il faut une raison de menace réelle pour pouvoir enclencher la Police grand-ducale.

2° se comporte de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques ;

➤ Les termes employés sont excessivement vagues et risquent d'engendrer des décisions arbitraires et potentiellement discriminatoires. Ceci est d'autant plus grave que leur interprétation est laissée aux mains de la police ou des bourgmestres qui n'ont pas forcément un entendement des conséquences de leurs décisions.

➤ Il est impératif de spécifier quels comportements précis sont visés par le projet de loi.

➤ Par ailleurs, il est important que les manifestations pacifiques soient explicitement exclues des comportements visés, afin de garantir le droit de manifester de manière non violente.

3° se comporte de manière à entraver la circulation sur la voie publique ou à porter atteinte à la liberté d'aller et de venir des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ;

➤ Dans la pratique, on constate que les comportements visés par ce paragraphe concernent notamment les personnes passant la nuit dans l'entrée d'un immeuble. Or, ces personnes n'ont souvent pas d'autre alternative et préfèrent séjourner dans un lieu public qui leur offre une relative sécurité par rapport aux foyers ou aux squats où elles s'exposent à la violence et à la promiscuité.

4° se comporte de manière à importuner des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

➤ Poursuivre une personne dans la rue, l'insulter, la toucher contre son gré : Tous ces faits sont déjà actuellement répréhensibles, d'où la question de la nécessité d'une loi supplémentaire réprimant les mêmes faits à moins qu'on recherche volontairement une plus grande flexibilité d'interprétation d'où le risque évoqué sous 2.

➤ Encore une fois, cette notion nous semble trop vague. Il est important de préciser plus spécifiquement quels comportements sont visés, pour les raisons citées ci-dessus.

Lorsque la personne n'obtempère pas au rappel à l'ordre, la Police peut enjoindre à la personne de s'éloigner.

En cas de refus d'obtempérer à l'injonction visée à l'alinéa 2, la personne peut être éloignée, au besoin par la force, à une distance qui ne peut être supérieure à un rayon d'un kilomètre autour du lieu où le comportement visé à l'alinéa 1er a été constaté.

➤ Dans le cas d'une intervention de la police administrative, il est important que l'usage de la force soit strictement encadré comme le soulignait d'ailleurs le Conseil d'Etat dans son avis sur le premier Platzverweis qui prévoit déjà cette possibilité : « *Il est vrai 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. ». Nous insistons pour le respect des principes de nécessité et de proportionnalité. Par ailleurs, nous craignons à nouveau que le caractère arbitraire des décisions n'engendre des discriminations.

- Concernant le rayon d'un kilomètre, il semble fort large au vu de la taille de la majorité des villes et villages au Luxembourg. Il est nécessaire de garantir l'accès aux structures importantes pour la personne (administrations, associations, etc.).
- La plupart des centres-villes et des villages luxembourgeois s'étendent sur une surface inférieure à 3,14 km² ce qui correspond à un rayon d'un kilomètre. Une telle disposition revient donc à vouloir éloigner une personne de la ville ou du village ce qui constitue une atteinte grave à ses libertés. Rappelons seulement que le Platzverweis allemand qui semble avoir servi de modèle que de nom au projet de loi luxembourgeois est strictement limité dans le temps et l'espace étant donné qu'il vise à écarter une menace réelle alors que le but du projet de loi luxembourgeois semble être de punir une personne en la bannissant et de restreindre l'accès à certaines instances vitales.

La durée de l'éloignement visé à l'alinéa 3 est de quarante-huit heures.

- Tout comme pour le périmètre, les conséquences de cette mesure semblent drastiques puis qu'une personne risque de ne plus pouvoir se rendre à ses rendez-vous (administrations, associations, etc.).

Dans le cas d'un éloignement, un rapport est dressé par l'officier ou agent de police administrative qui y a procédé. Ce rapport mentionne le nom de l'officier ou agent de police administrative qui y a procédé, les motifs qui ont justifié l'éloignement forcé, le lieu du constat, le lieu d'éloignement, la date du début et de la fin de l'intervention, les dates et heures du début et de la fin de l'éloignement, ainsi que les nom et prénom et la date de naissance de la personne éloignée.

- Il faudrait également mentionner la raison de l'utilisation de la force dans le rapport.
- Par ailleurs, il est important d'inclure les droits de la personne concernée, et en particulier de développer les voies de recours expresse contre la décision d'éloignement.

Le rapport est transmis au bourgmestre compétent et copie en est remise à la personne concernée.

- Il est important que le rapport soit intelligible pour la personne, notamment à travers l'usage d'une langue et d'un langage approprié.

La personne concernée reste autorisée à se déplacer sur le lieu du constat, si le déplacement est nécessaire pour se rendre à sa résidence habituelle, telle que définie par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, ou à celle des parents, alliés ou du partenaire, au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, ainsi que pour d'autres motifs administratifs, professionnels ou médicaux, ou en cas de force majeure. »

- Ce paragraphe devrait prendre en compte la diversité des situations, et notamment celles des personnes sans domicile fixe. Aussi, il propose une vision restrictive de l'entourage et des activités impératives. Se rendre chez des ami·es, d'autres personnes de la famille, auprès d'ONGs et d'associations, ou encore à des activités socio-culturelles, pourrait être bénéfique pour la personne concernée et pourrait justement l'empêcher de se comporter de la manière mentionnée à l'alinéa 1 ou 2 de cet article.
- Nous constatons ici qu'aucune voie de recours n'est pas prévue dans ce projet de loi. L'éloignement repose donc essentiellement sur la décision d'un policier ou bourgmestre sans que la personne ne soit même pas entendue ce qui nous semble contradictoire au principe de l'Etat de droit.

Article 2.

A la suite de l'article 5bis de la même loi, est inséré l'article 5ter nouveau, qui prend la teneur suivante :

« Art. 5ter. (1) Si le bourgmestre constate sur base de rapports d'éloignement, qu'une personne a adopté, à au moins deux reprises, au cours d'une période de trente jours, le comporte-

ment visé à l'article 5bis, alinéa 1er, il peut ordonner à l'égard de celle-ci une interdiction temporaire de lieu pour une durée ne pouvant pas dépasser trente jours.

- Nous rejoignons ici les craintes exprimées par le Conseil d'État dans son avis sur le premier Platzverweis : « *Enfin, le Conseil d'État relève que la détermination du cadre dans lequel des mesures de ce type peuvent intervenir relève du pouvoir d'appréciation du législateur. Il approuve le choix des auteurs du projet de loi sous avis de régler la question des injonctions d'éloignement dans une loi avec attribution de compétences à la Police grand-ducale agissant sous l'autorité du ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions, plutôt que de voir reléguer ces mesures aux communes. Une attribution de pouvoirs aux communes, que ce soit au titre de leurs compétences en matière de sécurité et de tranquillité publiques, ou au titre d'une délégation particulière de compétences par l'État, présente l'inconvénient d'un régime « morcelé » sur le territoire national et pose le problème des relations entre le bourgmestre et la Police grand-ducale ou la question des pouvoirs des agents communaux.* »
- De plus, nous insistons une nouvelle fois sur le risque d'arbitraire qui est d'autant plus grand que le/la bourgmestre n'est pas forcément formé·e pour déterminer quels comportements sont susceptibles de constituer un trouble.
- Enfin, dans les commentaires de cet article, il est stipulé 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 est important de préciser qu'une nouvelle interdiction temporaire de lieu ne pourrait avoir lieu que s'il y a de nouveau deux comportements mentionnés dans l'article 5bis.

L'interdiction temporaire de lieu consiste dans l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres déterminés, accessibles au public, sans jamais pouvoir couvrir l'ensemble du territoire communal.

- Ce paragraphe est tout à fait incompréhensible. En référence au Heescheverbuet de la Ville de Luxembourg on pourrait s'imaginer que le/la bourgmestre pourra interdire à une personne de se rendre dans les lieux d'activité la privant ainsi de la possibilité d'assurer sa survie. Cette disposition est certainement contraire à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

L'interdiction temporaire de lieu doit être écrite et motivée et mentionner le périmètre déterminé, la date du début et de la fin de l'interdiction ainsi que les nom et prénom et la date de naissance de la personne concernée.

- De nouveau, l'écrit doit absolument mentionner les voies de recours, qui ne peuvent pas se résumer à se présenter au tribunal administratif. Si celles-ci ne sont pas prévues, cela consisterait en une entrave grave à la liberté des personnes, sans qu'elle puisse se défendre.
- Par ailleurs, nous estimons que le périmètre devrait être le plus restreint possible et permettre les activités usuelles de la personne.

(2) Le bourgmestre notifie l'interdiction temporaire de lieu à la personne concernée par lettre recommandée, accompagnée d'un avis de réception.

Si le destinataire accepte la lettre recommandée, l'agent des postes en fait mention sur l'avis de réception qu'il envoie au bourgmestre. Dans ce cas, la durée de l'interdiction temporaire de lieu court à partir du jour de la remise de la lettre recommandée au destinataire.

Si le destinataire refuse d'accepter la lettre recommandée, l'agent des postes en fait mention sur l'avis de réception et renvoie la lettre recommandée accompagnée de l'avis de réception au bourgmestre.

Dans ce cas, la durée de l'interdiction temporaire de lieu court à partir du jour de la présentation de la lettre recommandée au destinataire.

Si l'agent des postes ne trouve pas le destinataire à l'adresse indiquée et qu'il résulte des constatations qu'il a faites que le destinataire demeure bien à cette adresse, le pli peut être remis à toute autre personne qui s'y trouve, à condition que celle-ci l'accepte, déclare ses nom, prénoms, qualité et adresse et donne récépissé. L'agent des postes en fait mention sur l'avis de réception qu'il envoie au bourgmestre. Le pli ne peut être remis à un enfant qui n'a pas atteint l'âge de quinze ans accomplis. Dans ce cas, la durée de l'interdiction temporaire de lieu court à partir du jour de la remise de la lettre recommandée à la personne qui l'accepte.

- Nous tenons à signaler qu'une bonne partie des personnes concernées par le présent projet de loi sont des personnes sans abri ou SDF et qu'il sera donc très difficile sinon impossible de leur transmettre l'interdiction. Le législateur semble en tenir compte en autorisant l'agent des postes de transmettre le recommandé à n'importe quelle personne qu'il trouvera sur les lieux afin que l'interdiction puisse prendre son effet. Il est donc tout à fait possible qu'une personne soit interdite de séjour dans une localité sans qu'elle en soit au courant. Dès lors nous nous interrogeons sur le sens de la Loi du législateur.

Dans les cas où la notification n'a pu être faite, l'agent des postes remet la lettre recommandée avec l'avis de réception au bureau des postes distributeur compétent. Il laisse à l'adresse indiquée ou dans la boîte postale du destinataire un avis l'avertissant que la lettre recommandée n'a pas pu lui être remise et indiquant que la lettre recommandée doit être retirée dans un délai de sept jours au bureau des postes. Si la lettre est retirée dans ce délai, un agent du bureau des postes mentionne la remise sur l'avis de réception qu'il envoie au bourgmestre. Si la lettre recommandée n'est pas retirée par le destinataire dans ce délai, l'agent le mentionne sur l'avis de réception et renvoie la lettre recommandée accompagnée de l'avis de réception au bourgmestre. Dans ce cas, la durée de l'interdiction temporaire de lieu court à partir du jour du dépôt de l'avis, par l'agent des postes.

Lorsque la personne concernée réside à l'étranger ou n'a ni domicile, ni résidence connus, la notification est faite par l'huissier de justice.

(3) Une copie de l'interdiction temporaire de lieu est adressée par lettre simple à la Police. Le bourgmestre informe la Police de la date de début de l'interdiction temporaire de lieu.

(4) La personne concernée reste autorisée à se déplacer dans le périmètre visé au paragraphe 1er, si le déplacement est nécessaire pour se rendre à sa résidence habituelle, telle que définie par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, ou à celle des parents, alliés ou du partenaire, au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, ainsi que pour d'autres motifs administratifs, professionnels ou médicaux, ou en cas de force majeure.

- En prévoyant cette exception le législateur reconnaît que cette loi, si elle est votée peut avoir de graves incidences sur la vie privée d'une personne et nous nous interrogeons sur sa mise en pratique. La personne concernée devra-t-elle demander une autorisation et à qui afin de pouvoir se rendre chez un médecin ou à la pharmacie, au supermarché et à l'ADEM ? Une telle restriction des libertés individuelles est-elle toujours nécessaire et proportionnelle par rapport au but visé ? Nous pensons que non.
- De plus, le liste des activités permises est beaucoup trop restreinte, comme indiqué dans notre commentaire de l'article 5bis. Nous nous demandons également s'il y a une définition du mot « parents » et si celle-ci inclut les enfants.

(5) Le non-respect de l'interdiction temporaire de lieu est puni d'une amende de 25 euros à 250 euros. Cette amende a le caractère d'une peine de police. »

- Etant donné que la plupart des personnes visées par cette loi sont sans ressources ils finiront par se retrouver en prison. Cette loi entraînera donc une criminalisation de personnes dont le principal défaut est de se retrouver dans une situation précaire. Est-ce que cela correspond à notre vision de la société ?

Les membres de Voëo :

Abram

Amitié Am Sand-Amizero ONG

Amnesty International Luxembourg

ASTI

ASTM - Action Solidarité Tiers Monde

Athénée - Action Humanitaire

CELL

Cercle de Coopération des ONGD (avec le soutien de)

CLAE
Comité pour une Paix Juste au Proche Orient
Cultur'all
Dignitas
Ëmweltberodung Lëtzebuerg a.s.b.l.
etika
Fairtrade Lëtzebuerg
Frères des hommes
Friddens- a Solidaritéitsplattform
Greenpeace
Le soleil dans la main
Les Amis de Piraja
LIFE
Médecins du Monde
Mouvement Ecologique
natur&ëmwelt a.s.b.l.
Niños de la Tierra
partage.lu
SOS Faim
Solidaritéit mat den Heescherten

