

N° 8426¹⁵

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS COMPLÉMENTAIRE DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

(6.2025)

L'avis en bref

1. Constatations :

- Les amendements au projet de loi ne tiennent aucunement compte des recommandations de la CCDH et ne fournissent pas de justification y relative.
- Seul l'avis du Conseil d'État a partiellement été pris en compte, en donnant lieu à des ajustements minimes, mais ne traduisant pas une réelle prise en considération de ses réserves quant au fond.
- Ce manque de prise en considération soulève des inquiétudes quant au respect du processus démocratique, de l'État de droit et des droits humains tels que prévus par la Constitution et les normes internationales.

2. Le « Platzverweis renforcé » :

- Les termes utilisés pour prohiber certains comportements demeurent trop vagues, sont sujets à une interprétation subjective et comportent un réel risque de mener à des situations discriminatoires et arbitraires.
- La suppression de la sanction pénale ne suffit pas à garantir la clarté et la prévisibilité exigées par la Constitution et le droit international des droits humains. Le manque de prise en considération d'un principe aussi fondamental est fortement problématique.
- La durée systématique et non individualisée de 48h pour chaque éloignement n'a aucunement été modifiée malgré les critiques et les risques avérés de violation du principe de proportionnalité.

3. L'interdiction temporaire de lieu :

- Malgré les fortes préoccupations en termes de respect pour les droits humains et la recommandation d'abandonner cette mesure, celle-ci a étonnamment été maintenue sans détermination de critères objectifs.
- Bien que la décision soit dorénavant édictée par la Police, elle repose sur une autorisation du bourgmestre, ce qui ne lève pas les inquiétudes liées à l'élargissement des pouvoirs communaux en matière de police administrative.
- Les modalités demeurent préoccupantes : absence de critères ou de délai clairs ; possibilité de décision orale par le bourgmestre, d'éloignement répété endéans la durée déterminée et de contrôles d'identité.

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

*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>page</i>
I. Introduction	2
II. L'injonction d'éloignement et l'éloignement par la force	3
A. Le manque de clarté des comportements prohibés	3
1. La tranquillité, salubrité et sécurité publiques	3
2. L'atteinte à la liberté de circulation sur la voie publique	4
3. Le fait d'importuner des passants	5
B. La durée de l'éloignement	5
III. L'interdiction temporaire de lieu	6
A. L'opportunité de la mesure d'interdiction temporaire de lieu	6
B. L'attribution de la compétence de décision	7
C. Les modalités de l'interdiction temporaire de lieu	7
IV. Recommandations	8

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(2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est autosaisie en date du 3 juin 2025 des amendements parlementaires au projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.¹

En juin 2024, la CCDH avait été demandée en son avis concernant l'avant-projet de loi et avait ensuite été saisie du projet de loi sur lequel elle a rendu un avis en avril 2025.² Dans ce dernier, elle avait regretté l'absence de prise en considération de ses recommandations. Dans la présente situation, la CCDH ne peut que regretter de faire le même constat.

Elle tient à rappeler que selon les Principes de Paris,³ qui établissent les normes minimales convenues au niveau international auxquelles doit répondre toute institution nationale des droits humains (INDH), les autorités publiques devraient « *répondre aux conseils et aux demandes des INDH et (...) indiquer, dans un délai raisonnable, comment ils se sont conformés à leurs recommandations* ». Lors de l'examen de la CCDH par le Sous-Comité d'Accréditation,⁴ figurait précisément parmi les cinq recommandations pour une meilleure conformité aux Principes de Paris, celle pour les autorités publiques luxembourgeoises de répondre aux recommandations de la CCDH en temps utile.⁵

¹ Chambre des Députés, Amendements parlementaires au projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, 23 mai 2025, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

² CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

³ Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme (les Principes de Paris), Résolution 48/134 adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, 20 décembre 1993, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

⁴ Agissant sous les auspices du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme.

⁵ GANHRI, Rapport du Sous-comité d'accréditation, 14-25 mars 2022, p. 20, disponible sur <https://ganhri.org/>.

Cela est d'autant plus regrettable qu'une analyse approfondie des différents avis avait été demandée par certains députés lors de la réunion de la Commission parlementaire compétente, mais que cette demande n'a pas été prise en compte.⁶

Les amendements tiennent majoritairement compte du seul avis du Conseil d'État. Or, il est préoccupant de constater que même cette prise en compte a été limitée à des ajustements minimes, visant essentiellement à lever les oppositions formelles, sans pour autant traduire une réelle prise en considération de ses réserves quant au fond, notamment en ce qui concerne l'opportunité de la mesure d'interdiction temporaire de lieu. Une approche plus substantielle et une justification motivée de la nécessité de la mise en place des mesures y prévues aurait permis de renforcer le processus démocratique, de respecter pleinement l'État de droit, de mieux répondre aux préoccupations soulevées et de montrer un réel engagement de la part du gouvernement et du parlement de se conformer aux droits humains tels que consacrés par la Constitution luxembourgeoise et le droit international et européen des droits humains. Alors que la Commission européenne avait jusqu'alors régulièrement mis en avant certaines failles du processus décisionnel législatif luxembourgeois, elle avait noté de réels progrès au cours de l'année dernière.⁷ Les présents amendements et le manque marquant de prise en considération des avis des parties prenantes remettent en question cette évolution positive en termes de respect pour l'État de droit.

Au vu de tout ce qui précède et dans un domaine comportant un risque accru pour le respect des droits humains, la CCDH ne peut que regretter le manque de prise en considération suffisante de ses recommandations, ainsi que celles d'autres instances et organismes, et l'absence de justification y relative.

Étant donné que la grande majorité des recommandations formulées dans son avis 02/2025 restent donc applicables, la CCDH se permet d'y renvoyer et de limiter le présent avis à l'analyse des principaux amendements.

*

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

A. Le manque de clarté des comportements prohibés

1. *La tranquillité, salubrité et sécurité publiques*

La référence au trouble à « *la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques* » en tant que comportement pouvant conduire à un éloignement, avait été critiqué par la CCDH et avait donné lieu à une opposition formelle de la part du Conseil d'État⁸ ainsi que des critiques de nombreuses autres instances⁹. A l'instar des préoccupations soulevées dans l'avis de la CCDH, le Conseil d'État a justifié l'opposition formelle par le fait que d'une part, le manque de prévisibilité de la règle dû à l'imprécision de la terminologie créait une insécurité juridique, et que d'autre part, cette imprécision contrevenait au principe de la spécification de l'incrimination applicable dans le présent cas du fait de la sanction pénale prévue. La CCDH avait également souligné le risque d'arbitraire et de situations discriminatoires

6 Site internet de la Chambre des Députés, « Des retouches au 'Platzverweis renforcé' », 21 mai 2025, disponible sur <https://www.chd.lu/>; il est à noter qu'à la date de l'adoption du présent avis, le procès-verbal de la réunion de la Commission parlementaire du 21 mai 2025 n'a pas encore été publié, <https://www.chd.lu/>.

7 Commission européenne, Rapport 2025 sur l'état de droit, Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Luxembourg, 8 juillet 2025, p. 14, disponible sur <https://commission.europa.eu/>.

8 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, pp. 2-3, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

9 Voir notamment Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Diekirch sur le projet de loi n°8426, 29 novembre 2024, p. 1, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; Avis du Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg sur le projet de loi n°8426, 1^{er} novembre 2024, p. 1, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; Avis du Parquet général sur le projet de loi n°8426, 4 novembre 2024, p. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi n°8426, 20 février 2025, p. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; Avis de la Chambre des Salariés sur le projet de loi n°8426, 4 mars 2025, p. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; Avis du Collectif Voëo sur le projet de loi n°8426, mars 2025, pp. 1-2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

découlant du manque de précision des comportements visés, ainsi que le risque que cela contrevienne au principe de clarté et de prévisibilité de la loi découlant du droit international des droits humains.¹⁰

La Commission parlementaire a toutefois décidé de partiellement passer outre l'opposition formelle du Conseil d'État, en supprimant tout simplement la sanction pénale prévue en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, tout en maintenant les notions de « tranquillité, salubrité et sécurité publiques », jugées vagues.¹¹ La CCDH souhaite souligner que contrairement aux affirmations de la Commission parlementaire, la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ne contient aucune référence aux termes de « *tranquillité publique* » ni de « *salubrité publique* » qui sont justement les termes pouvant couvrir un grand nombre de comportements ne constituant pas une perturbation de l'ordre public en soi. Les amendements font également référence au cadre législatif et réglementaire traitant de la question des compétences des bourgmestres en matière de sécurité, tranquillité et salubrité publiques. Nonobstant la question de la constitutionnalité des règlements généraux de police et celle de l'opportunité de la répression des comportements y visés, il est à souligner que bien que ceux-ci fassent référence à cette terminologie, les comportements interdits sont généralement explicités par la suite dans les détails, rendant lesdits règlements plus prévisibles.¹² De plus, le cadre législatif relatif aux pouvoirs communaux¹³ prévoit soit des comportements spécifiques détaillés, soit nécessite l'adoption de règlements généraux de police spécifiant les comportements prohibés. Un parallèle ne saurait ainsi être fait avec le projet de loi sous avis qui vise à réprimer un comportement sur base d'une disposition généraliste « fourre-tout » sans précisions supplémentaires.

Ainsi, les amendements omettent de tenir compte du principe fondamental prévu par la Constitution et par le droit international des droits humains, mis en avant par la CCDH et le Conseil d'État dans leurs avis respectifs, selon lequel une loi qui restreint les droits humains doit être claire, accessible et prévisible quant aux effets qu'elle produira.¹⁴ En effet, la seule suppression de la sanction pénale ne suffit pas à se mettre en conformité avec ce principe de prévisibilité de la loi. La CCDH ne peut qu'exprimer son inquiétude face à ce manque de prise en considération d'un principe aussi fondamental en droit international des droits humains et exhorte le gouvernement et le parlement à prendre toutes les mesures nécessaires pour se mettre en conformité avec ce principe.

2. L'atteinte à la liberté de circulation sur la voie publique

Dans son avis, la CCDH avait souligné que la notion d'entrave à la liberté de circulation sur la voie publique pouvait constituer un frein à l'exercice de la liberté de manifestation, un droit angulaire de toute société démocratique. Elle avait recommandé de s'inspirer de la législation d'un des *Länder* allemands relative au *Platzverweis* qui prévoit que celui-ci ne peut en aucun cas être interprété comme pouvant constituer une limitation à la liberté de réunion.¹⁵ Le Conseil d'État avait également fait remarquer qu'en pratique, cette notion pourrait « *se heurter à l'exercice d'autres libertés garanties par la Constitution comme la liberté de réunion et celle de manifester ses opinions ou les libertés syndicales* ». ¹⁶

10 CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 7-9 et 24-25.

11 Chambre des Députés, Amendements parlementaires au projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 1-3.

12 Voir notamment Règlement général de Police de la Ville de Luxembourg, disponible sur <https://www.vdl.lu/>; Règlement général de Police de la Ville d'Ettelbrück, disponible sur <https://ettelbruck.lu/>; Règlement de police administrative générale de la Ville d'Esch-sur-Alzette, disponible sur <https://administration.esch.lu/>; Règlement général de Police de la Ville de Grevenmacher, disponible sur <https://grevenmacher.lu/>.

13 Voir notamment loi modifiée communale du 13 décembre 1988, art. 110, disponible sur <https://legilux.public.lu/>; loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux, art. 3, disponible sur <https://legilux.public.lu/>; Projet de loi n°8429 portant 1° modification: a) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; (...) ; h) de la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux, et 2° abrogation du décret du 14 décembre 1789 sur la constitution des municipalités, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>.

14 Voir notamment CourEDH, *Rotaru c. Roumanie*, requête n°28341/95, 4 mai 2000, paras. 52, 55-56, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>; CourEDH, *Landyreugd c. Pays-Bas*, requête n°37331/97, 4 juin 2022, para. 54, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>; CourEDH, *Olivieira c. Pays-Bas*, requête n°33129/96, 4 juin 2002, para. 52, disponible sur <https://hudoc.echr.coe.int/>.

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

16 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 3.

En réponse, la Commission parlementaire a modifié la formulation utilisée en s'inspirant de l'article de la Constitution relatif à la liberté de réunion, sans pour autant clarifier son intention quant à l'application éventuelle de cette disposition à la liberté de manifestation.¹⁷ En effet, la formulation actuelle pourrait être interprétée comme pouvant justement être utilisée à l'encontre de personnes exerçant leur droit à la liberté de réunion. La CCDH invite donc le gouvernement et le parlement à exclure explicitement le droit à la liberté de réunion de cette disposition.¹⁸

3. Le fait d'importuner des passants

Concernant le dernier comportement visé par le projet de loi, à savoir si la personne importune des passants sur la voie publique, la CCDH avait mis en avant le manque de précision de cette notion et le risque d'une application incohérente et subjective par les agents de police.¹⁹ Elle avait également souligné l'importance de limiter les comportements prohibés à ceux qui sont réellement susceptibles de causer un trouble atteignant un certain seuil.²⁰ Le Conseil d'État s'y était opposé formellement en soulignant l'appréciation nécessairement subjective de cette notion, ce qui entraînerait un risque d'arbitraire. À l'instar de la notion de tranquillité, salubrité et sécurité publiques, il avait également mis en avant l'imprécision et donc le manque de prévisibilité de la règle, principe pourtant essentiel en droit international des droits humains. Pour y remédier, le Conseil d'État a suggéré de s'inspirer de la formulation et des critères de l'article 6 de la loi du 11 août 1992 sur la protection de la vie privée qui punit « celui qui a sciemment inquiété ou importuné une personne par des appels téléphoniques répétés et intempestifs ou qui l'a harcelée par des messages écrits ou autres ».²¹

Les amendements font dorénavant explicitement référence au comportement d'une personne qui « sciemment inquiète ou importune des passants par paroles, actes ou gestes en plein air dans un lieu accessible au public ». Toutefois, le critère de la répétition ou du caractère intempestif n'est aucunement repris, de sorte que le reproche du risque de l'arbitraire et d'ingérences disproportionnées dans la liberté d'aller et de venir n'est aucunement écarté. Au contraire, l'amendement proposé permettra d'entraver gravement cette liberté en cas d'un fait isolé et ainsi ne respecte pas l'obligation de la proportionnalité et de la nécessité de la mesure.

B. La durée de l'éloignement

Concernant la durée de l'éloignement, la CCDH avait soulevé de nombreuses questions quant à la proportionnalité de cette durée, à l'absence d'adaptation au comportement individuel de la personne concernée, ainsi qu'aux modalités pratiques de sa mise en œuvre et aux moyens à disposition de la Police durant ce délai (notamment la nécessité de préciser qu'un nouvel éloignement ne pourra avoir lieu durant cette période qu'en cas de répétition d'un comportement perturbateur et qu'un rapport doit être dressé pour chaque éloignement effectué durant ce délai).²² Ce point a également été soulevé par le Conseil d'État qui a suggéré de prévoir une durée de 48 heures « au plus ». En effet, selon ce dernier, « la durée [doit] être déterminée à un strict minimum, à défaut, pour la mesure d'éloignement, de se confondre avec une mesure d'interdiction de lieu »²³, et ce, afin de respecter le principe constitutionnel de proportionnalité.

Il est regrettable de constater dans ce contexte que la Commission parlementaire a décidé de ne pas prendre en considération ces propositions et de maintenir la durée systématique de 48 heures pour chaque éloignement, et ce, selon leurs dires, « afin de garantir une application uniforme de la mesure d'éloignement en l'absence de critères tangibles permettant à la Police de déterminer une durée concrète à appliquer au cas par cas ».²⁴

17 Chambre des Députés, Amendements parlementaires au projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 3 ; voir également le commentaire de l'amendement, p. 4.

18 Il est précisé qu'en outre, le gouvernement est en cours d'élaboration d'un projet de loi relatif au droit à la liberté de réunion.

19 Une majorité d'avis rendus sur le projet de loi sous avis ont mis en avant le caractère vague de cette notion, ce qui démontre le risque d'interprétation subjective. A titre d'exemple, qu'en est-il de membres de partis politiques ou d'ONG qui aborderaient des passants, lesquels pourraient se sentir importunés en raison de divergences de valeurs ?

20 CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 8.

21 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 3-4.

22 CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 11-12.

23 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 4.

24 Chambre des Députés, Amendements parlementaires au projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 3.

La CCDH tient à souligner que le projet de loi sous avis comporte de nombreuses situations dans lesquelles il reviendra à la Police de déterminer, au cas par cas, l'opportunité de procéder à un éloignement ou d'édicter une interdiction temporaire de lieu, et ce, sans « *critères tangibles* ». Cela vise en premier lieu le rayon dans lequel la personne sera éloignée, qui lui, est déterminé au cas par cas par la Police, mais également les comportements pouvant donner lieu à un éloignement ou une interdiction temporaire de lieu, ou encore la compétence du bourgmestre d'autoriser l'édiction d'une interdiction temporaire de lieu.

Il est donc étonnant que l'application homogène ne soit le but poursuivi qu'en ce qui concerne la durée de l'éloignement. La CCDH invite justement le gouvernement et le parlement de mettre tout en œuvre pour établir des critères tangibles et clairs pour chacun des aspects du projet de loi, afin de garantir, au mieux, une application qui ne dépendra pas de l'interprétation subjective de l'agent de police ou du bourgmestre en question, et qui sera individualisée au cas par cas.

*

III. L'INTERDICTION TEMPORAIRE DE LIEU

A. L'opportunité de la mesure d'interdiction temporaire de lieu

Dans son avis, la CCDH avait exprimé de fortes inquiétudes quant à cette nouvelle mesure de police administrative très intrusive en termes de respect pour les droits humains. Ses préoccupations portaient notamment sur l'attribution de la compétence aux communes, le large pouvoir accordé aux bourgmestres, le risque d'arbitraire dû à l'imprécision du texte, les modalités très peu encadrées de l'interdiction temporaire de lieu, ainsi que l'absence de voie de recours effective.²⁵ Le Conseil d'État avait d'ailleurs proposé l'abandon de la mesure d'interdiction temporaire de lieu, en attendant une évaluation de l'application de l'élargissement de la mesure d'éloignement, et ce pour de multiples raisons laissant craindre un non-respect du droit à la vie privée et une ingérence trop forte dans les droits humains des personnes concernées. En effet, il s'y est opposé formellement en mettant notamment en avant le risque de non-respect du principe de proportionnalité de la mesure. Ce risque de non-respect s'appuie sur une comparaison avec le modèle allemand, beaucoup plus restrictif, qui limite l'interdiction temporaire de lieu au risque de commission d'infraction, ainsi que sur l'absence de délai durant lequel cette interdiction peut être prononcée et de critères selon lesquels une telle décision sera prise.²⁶

Au vu de toutes ces critiques fondées et de l'opposition formelle se basant sur le risque de non-respect pour les droits humains, il est plus qu'étonnant que la Commission parlementaire ait décidé de maintenir cette mesure et de n'y apporter que des changements minimes, non substantiels. Ainsi, cette interdiction temporaire de lieu, qui représente une restriction importante des droits humains de la personne concernée, continue d'être applicable pour un catalogue très large de comportements. De plus, le délai durant lequel une telle décision peut être prise n'est toujours pas limité dans le temps et des critères objectifs permettant de justifier la prise d'une telle décision n'ont pas été introduits.

La CCDH ne peut qu'exprimer son inquiétude face à une telle approche qui tente, par des modifications minimes, de lever les oppositions formelles, sans entamer des réflexions plus approfondies autour de la nécessité de l'introduction d'une telle mesure dans le but d'assurer le respect des droits humains. Elle tient à rappeler que le droit international des droits humains et la Constitution luxembourgeoise, et plus particulièrement le principe de nécessité, exige de justifier la nécessité de la mise en place d'une mesure restrictive. Ce principe présuppose également que des mesures moins attentatoires aux droits aient été envisagées avant la mise en place de mesures plus intrusives. Le non-respect de ce principe peut entraîner une violation des droits humains.

²⁵ CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 16-21.

²⁶ Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 4-5.

B. L'attribution de la compétence de décision

L'attribution de la compétence de décision d'édicter une interdiction temporaire de lieu aux bourgmestres a été critiquée tant par la CCDH que par le Conseil d'État²⁷ et d'autres institutions.²⁸ En effet, la CCDH avait déjà fait part de ses préoccupations quant à l'extension continue des compétences accordées aux communes et du risque d'arbitraire y lié, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de mesures de police administrative.²⁹

La Commission parlementaire a procédé à un changement qui ne tient toutefois pas suffisamment compte des préoccupations majeures. Dorénavant, il revient à la Police d'informer le bourgmestre dès qu'une personne, ayant déjà fait l'objet de deux éloignements, a adopté un comportement visé par la loi, et ce dans un délai de 30 jours et sur le même lieu. Toutefois, le projet de loi indique toujours que dans ce cas « *le bourgmestre peut autoriser la Police à procéder à une interdiction temporaire de lieu* » (mise en gras ajoutée). Alors que l'autorité édictant la décision change, la décision en elle-même repose toujours sur le bourgmestre et constitue toujours une simple faculté non davantage encadrée. Par conséquent, cela ne répond aucunement aux préoccupations liées à l'attribution de la compétence.

C. Les modalités de l'interdiction temporaire de lieu

En plus de la question de l'attribution de la compétence, une préoccupation majeure de la CCDH ainsi que de nombreuses autres institutions concernait l'absence de critères et de délai endéans lequel une interdiction temporaire de lieu peut être décidée.³⁰ Alors que le commentaire de l'amendement indique vouloir y répondre, la version amendée de l'article n'y insère ni l'un ni l'autre. Dorénavant, il sera nécessaire d'avoir adopté un comportement « perturbateur » à trois reprises au lieu de deux et ce, sur un lieu précis. Toutefois, le risque d'arbitraire subsiste.

En effet, des critères additionnels qui devraient guider la prise de décision du bourgmestre n'ont pas été ajoutés. Puisqu'il s'agit d'une simple faculté du bourgmestre, selon quels critères sera-t-il décidé d'édicter une interdiction temporaire de lieu envers une certaine personne répondant aux critères prévus par la loi et non envers une autre ? De plus, contrairement au commentaire de l'amendement, aucun délai dans lequel la réponse du bourgmestre à l'information de la Police doit avoir lieu, n'a été fixé. Ainsi, l'amendement ne répond pas aux préoccupations et la CCDH appelle le gouvernement et le parlement à prendre réellement en considération ces recommandations.

De plus, le commentaire de l'amendement indique que dorénavant, l'autorisation du bourgmestre peut être orale ou écrite.³¹ Il est important de noter qu'il faudra dans tous les cas garantir que chaque situation puisse être analysée individuellement et en connaissance de cause, et que l'autorisation ne soit en aucun cas perçue comme une simple formalité et une décision prise de manière systématique par les bourgmestres. Ce point est d'autant plus préoccupant que dorénavant la notification aura lieu en mains propres. Il est donc à craindre qu'un simple appel téléphonique au bourgmestre avec autorisation orale suffise à édicter une interdiction temporaire de lieu au moment de l'adoption du troisième comportement perturbateur. Le cas échéant, le bourgmestre n'aurait en aucun cas la possibilité de prendre connaissance de la situation et de faire une analyse de la nécessité et de la proportionnalité de la décision d'imposer une interdiction temporaire de lieu.

En outre, les amendements ont procédé à la suppression de la peine de police en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, qui est dorénavant remplacée par la faculté pour la Police de procéder à l'éloignement de la personne concernée durant le délai prévu dans cette décision.³² Il reste

27 Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 2-3 ; voir aussi Avis sur le projet de loi n°7909, p. 4, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; voir aussi Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°7126 relatif aux sanctions administratives communales, p.3, disponible sur <https://conseil-etat.public.lu/>.

28 Justices de Paix de Luxembourg, d'Esch-sur-Alzette et de Diekirch, Avis commun sur le projet de loi n°8426, 19 novembre 2024, p. 2, disponible sur <https://wdocs-pub.chd.lu/>; Avis du Collectif Voëco sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 4.

29 CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 17-18.

30 Voir notamment CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 19 ; voir également Conseil d'État, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 6-7 ; 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, *op.cit.*, p. 2 ; Parquet du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 2.

31 Chambre des Députés, Amendements parlementaires au projet de loi n°8426, *op.cit.*, p. 5.

32 Chambre des Députés, Amendements parlementaires au projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 5-6.

toutefois peu clair si ce nouvel éloignement pourra avoir lieu avec recours à la force ou encore si un rapport devra être dressé pour chaque éloignement effectué durant ce délai. Il est essentiel de prévoir des garanties pour la personne concernée ; partant, la CCDH invite la Commission parlementaire à rajouter explicitement ces garanties minimales directement dans la loi.

Enfin, il est à noter que les amendements ont introduit la possibilité pour la Police de procéder à des contrôles d'identité dans le cadre de l'interdiction temporaire de lieu.³³ Dans ce cadre, la CCDH invite le gouvernement et le parlement à prendre en considération ses recommandations précédemment formulées, notamment en ce qui concerne le risque de situations discriminatoires.³⁴

Les points susmentionnés sont d'autant plus inquiétants que la Commission parlementaire a décidé de passer outre la recommandation de la CCDH de prévoir une voie de recours accélérée, efficace et adéquate.³⁵ Comme indiqué dans son avis, il est essentiel qu'une voie de recours spécifique soit introduite, celle de droit commun, longue et coûteuse, n'étant aucunement adaptée à la situation concernée par le projet de loi sous avis. De ce fait, la voie de recours se devra d'être rapide et/ou avec un effet suspensif, et ne pas nécessiter la représentation obligatoire par un avocat. De plus, la procédure devra permettre le prononcé d'une décision avant l'exécution de l'interdiction temporaire de lieu, afin de respecter le principe, soutenu par une jurisprudence constante de la CourEDH,³⁶ du droit à un recours effectif.

*

IV. RECOMMANDATIONS

Recommandations relatives à l'avis 02/2025 de la CCDH

- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à **sérieusement prendre en considération les recommandations** formulées dans le cadre de son avis 02/2025. Cela concerne de manière générale le recours croissant à des mesures de plus en plus répressives souvent justifié par le maintien de l'ordre public et basé sur un sentiment d'insécurité en l'absence d'éléments objectifs ; l'élargissement progressif des compétences des bourgmestres en matière de police administrative ; et le respect pour les principes fondamentaux du droit international des droits humains, tels que le principe de clarté et de prévisibilité de la loi, de nécessité et de proportionnalité dans la conception, la justification et la mise en œuvre des mesures prévues par le projet de loi.
- Plus particulièrement, elle tient à souligner l'importance de limiter les comportements « perturbateurs » à ce qui est strictement nécessaire, de clarifier la définition des comportements pouvant faire l'objet d'un éloignement et d'une interdiction temporaire de lieu, de revoir la possibilité du recours à la force en matière de police administrative et de réviser les modalités (notamment l'application temporelle et spatiale) tant de l'éloignement que de l'interdiction temporaire de lieu pour les limiter à ce qui est strictement nécessaire.

Recommandations relatives aux amendements parlementaires

- La CCDH invite le gouvernement et le parlement à réellement **tenir compte des différents avis formulés** à l'encontre du projet de loi sous avis et d'analyser l'opportunité des mesures et de ses modalités sous le prisme du respect pour les droits humains tels que consacrés par la Constitution et le droit international des droits humains. Un tel engagement permettrait de renforcer le processus démocratique et de respecter pleinement l'État de droit.
- La référence à des **termes génériques « fourre-tout » de « tranquillité, salubrité et sécurité publiques »** ne répond pas aux exigences de clarté, d'accessibilité et de prévisibilité de la loi et devrait être revue.

33 Chambre des Députés, Amendements parlementaires au projet de loi n°8426, *op.cit.*, Amendement 3, p. 6.

34 CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 15-16 ; voir également CCDH, Avis sur le projet de loi n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, pp. 9-10, disponible sur <https://ccdhdh.public.lu/>.

35 CCDH, Avis sur le projet de loi n°8426, *op.cit.*, pp. 20-21.

36 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/>.

- La répression de **l'entrave à la liberté de circulation sur la voie publique** peut s'avérer constituer un frein à l'exercice de la liberté de manifestation, un droit angulaire de toute société démocratique. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à explicitement exclure l'application de cette notion à la liberté de réunion, à l'instar d'un des modèles allemands.
- Le manque de précision concerne également le troisième comportement réprimé, à savoir **le fait d'importuner des passants**, qui risque de donner lieu à une application incohérente et subjective par les agents de police et ainsi contrevenir aux principes fondamentaux de prévisibilité de la loi, de nécessité et de proportionnalité. Cette notion se doit également d'être revue et limitée aux comportements réellement susceptibles de causer un trouble atteignant un certain seuil.
- La **durée systématique de 48 heures pour tout éloignement** soulève de nombreuses questions en termes de proportionnalité et ne permet pas une application adaptée au comportement individuel de la personne. La CCDH invite le gouvernement et le parlement à revoir leur position quant à l'application systématique de cette durée et à prévoir des critères objectifs pour toutes les mesures prévues par le projet de loi pour éviter une interprétation hétérogène et potentiellement discriminatoire.
- Concernant l'interdiction temporaire de lieu, **la CCDH ne peut qu'exprimer son étonnement et son inquiétude face au maintien de cette mesure**, sans justification y relative, alors qu'elle est considérée comme pouvant constituer une violation des principes de nécessité et de proportionnalité. Afin de se mettre en conformité avec le principe de nécessité, le gouvernement et le parlement se devront de justifier la nécessité de la mise en place d'une telle mesure et démontrer que des mesures moins attentatoires ont été envisagées et se sont révélées inefficaces. Elle invite le gouvernement et le parlement à reconsidérer l'opportunité de la mise en place d'une telle mesure, et le cas échéant, d'en revoir les modalités en s'inspirant du modèle allemand plus restrictif.
- La CCDH s'inquiète du fait que la **décision** d'une interdiction temporaire de lieu, mesure de police administrative, **repose toujours sur les bourgmestres**, même s'il revient à la Police de l'édicter.
- La CCDH recommande **d'instaurer des critères** devant guider la prise de décision du bourgmestre, **ainsi qu'un délai maximal** durant lequel cette décision peut être prise, afin d'éviter tout risque d'arbitraire. De plus, toute décision devra être analysée individuellement et non prise de manière systématique.
- Concernant la possibilité pour la Police d'éloigner la personne concernée par une interdiction temporaire de lieu durant toute la durée de celle-ci, la CCDH exhorte le gouvernement et le parlement à prévoir tout au moins des garanties, notamment **l'établissement d'un rapport pour chaque éloignement répété durant ce délai**.
- Enfin, la CCDH réitère une recommandation qu'elle juge essentielle dans le contexte de l'interdiction temporaire de lieu, à savoir **l'instauration d'une voie de recours accélérée, efficace et adéquate**, en conformité avec le droit à un recours effectif tel que consacré au niveau européen et international. Pour ce faire, la voie de recours devra être rapide et/ou avec effet suspensif, permettre un prononcé d'une décision avant l'exécution de l'interdiction temporaire de lieu et ne pas nécessiter une représentation obligatoire par un avocat.

Adopté par vote électronique le 8 septembre 2025.

