

N° 7909⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2021-2022

PROJET DE LOI

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

* * *

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

TABLE DES MATIERES

- I. Remarques préliminaires
- II. Analyse du projet de loi
 - A. Droits fondamentaux en question
 - B. Formulation de la disposition et son application pratique
 - C. Question de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure
 - D. Contrôle d'identité

*

I. REMARQUES PRELIMINAIRES

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 du projet de loi n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le projet de loi sous avis vise à introduire, dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, un article *5bis* nouveau qui crée une base légale pour une injonction d'éloignement (« Platzverweis »).

La CCDH note que lors de la réforme de la loi sur la Police grand-ducale¹ en 2017 et 2018, le parlement et le gouvernement ne semblaient pas encore avoir été en faveur de l'introduction d'un « Platzverweis » dans l'arsenal des mesures à disposition de la Police.² À l'époque, il avait été souligné qu'une injonction d'éloignement n'était pas un outil adapté pour répondre à un problème social et ne ferait rien d'autre que de déplacer le problème et de stigmatiser une catégorie de la population. Or, à peine quatre années plus tard, on peut constater un **changement de position complet**. La CCDH se doit donc de s'interroger sur les raisons de ce revirement : est-ce que le gouvernement a analysé l'adéquation de cette mesure, voire le risque de stigmatisation ? Le cas échéant, quelles ont été les conclu-

1 PL 7045 sur la Police grand-ducale, déposé en 2016, disponible sur www.chd.lu/, et adopté en 2018 : Loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, Mémorial A N° 621 du 28 juillet 2018

2 Voir dans ce contexte le débat public sur la Motion de Léon Gloden du groupe politique CSV relatif à l'ajout de l'instrument dit du „Platzverweis“ dans le projet de loi N°7045 portant réforme de la Police grand-ducale, disponible sur : www.chd.lu ; voir également dans ce sens : Luxemburger Wort, Steve Bissen, *Platzverweis für Bettler vorerst vom Tisch*, 02.02.2017, disponible sur : www.wort.lu; Lequotidien.lu, *Un Platzverweis contre les marginaux ? « Le CSV devrait avoir honte ! »*, 10 février 2017, disponible sur : lequotidien.lu ; d'Lëtzebuenger Land, Romain Hilgen, *Assomons les pauvres*, 10.02.2017, disponible sur : www.land.lu; voir encore : Chambre des députés, Séance publique n° 40, Point d'ordre du jour n° 6, 12 juin 2018, www.chd.lu; dans ce même contexte voir : Lequotidien.lu, *Réforme de la police : l'opposition dénonce l'absence du « Platzverweis »*, 13 juin 2018, disponible sur : lequotidien.lu

sions de cette analyse ? Elle déplore que ni le commentaire des articles ni l'exposé des motifs ne fournissent des explications y relatives.

En lisant l'exposé des motifs et les commentaires des articles du projet de loi sous avis, il s'agirait à première vue de « garantir la liberté de circuler d'autrui » et de créer un « contexte clair qui exclut l'arbitraire ». Le projet de loi semble aussi vouloir répondre aux préoccupations liées au « sentiment subjectif d'insécurité » qu'éprouvent une partie des citoyens dans certains quartiers de la Ville de Luxembourg et qui paraît également servir comme guide d'appréciation pour le gouvernement dans d'autres domaines.

D'une part, la CCDH rappelle que **toute mesure doit être justifiée par son utilité et sa finalité directe, sa nécessité et sa proportionnalité** et que « *le « sentiment de sécurité » et la prétendue acceptation (...) par une partie de la population, même majoritaire, ne sauraient légitimer le recours (...)* » à une mesure ayant des effets restrictifs sur les droits humains.³ La CCDH estime qu'il n'y a pas lieu de répondre à ce sentiment par des mesures répressives qui portent atteinte aux droits humains. On peut douter de leur efficacité et la crainte de la CCDH est aussi celle qu'elles pourraient être facilitatrices pour d'autres mesures qui pourraient suivre et qui seraient encore plus attentatoires aux libertés. La CCDH se permet de renvoyer à une étude de l'Inspection générale de la Police, qui dans un contexte similaire (vidéosurveillance), avait identifié d'autres aspects importants pour le « sentiment de sécurité », dont notamment la présence et l'intervention des services de conseil et d'assistance pour les personnes dans le besoin, la coopération avec des acteurs sociaux du terrain, l'éclairage ou encore des patrouilles policières fréquentes.⁴

En outre et de façon générale, la CCDH invite le gouvernement à miser sur des mesures préventives plus générales telles que l'information et la sensibilisation de la population générale ainsi qu'une éducation formelle et non formelle aux droits humains dès le plus jeune âge⁵.

D'autre part, la CCDH est d'avis que **le contexte dans lequel ce projet de loi a été présenté ainsi que le choix du public cible qui risque d'en être visé principalement sont fortement préoccupants**. Le présent projet de loi a ainsi été présenté comme faisant partie d'un « Catalogue de mesures sur la problématique de la criminalité liée aux stupéfiants au Luxembourg » en octobre 2021⁶ et lors de la présentation de celui-ci, il a été annoncé comme un moyen pour éloigner des dealers et des consommateurs de drogue.⁷ La CCDH se doit de réitérer ses constats faits dans son avis 2/2020 sur le projet de loi relatif à la vidéosurveillance, où elle avait noté que le « *projet de loi (...) fait partie du nombre croissant de mesures répressives adoptées par le gouvernement (...)* » au lieu de « *s'interroger sur les raisons économiques, sociales et politiques de ces phénomènes, et encore moins d'agir sur ces dernières (...)* ». ⁸ Dans ce contexte, la CCDH met aussi en garde contre l'association régulière des

3 CCDH, Avis 2/2020 du 25 février 2020 sur le projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, pp. 1-2, disponible sur : <https://ccdh.public.lu/>.

4 Ministère de la Sécurité Intérieure, Inspection générale de la Police, Rapport d'étude portant sur l'efficacité de la vidéosurveillance, février 2021, p. 148, disponible sur www.igp.gouvernement.lu

5 Voir Conseil de l'Europe, Manuel pour la pratique de l'éducation aux droits de l'homme avec les enfants, 2008, chapitre II « L'éducation aux DH, c'est quoi ? », p. 25 et suivantes

6 Présentation du paquet de mesures sur la problématique de la criminalité liée aux stupéfiants au Luxembourg, 22 octobre 2021, disponible sur : www.gouvernement.lu

7 Tageblatt.lu, Armand Hoffmann, *Tanson: Bis Cannabis-Anbau tatsächlich erlaubt ist, könnten noch anderthalb Jahre ins Land gehen*, 23 octobre 2021, disponible sur : www.tageblatt.lu ;

8 CCDH, Avis 2/2020 du 25 février 2020 sur le projet de loi 7498 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, pp. 1-2, disponible sur : <https://ccdh.public.lu/>.

migrants vivant au Luxembourg à la criminalité liée aux stupéfiants présente dans la ville de Luxembourg,⁹ qui contribue à un climat d'intolérance, de xénophobie et de racisme.¹⁰

Au cours des années, au Luxembourg, mais aussi dans les pays voisins, différentes justifications ont été avancées pour défendre une telle mesure, que ce soit l'apparence de la ville et donc son attractivité pour les touristes, l'atteinte à l'ordre public, le sentiment subjectif de sécurité, etc. Ont toujours été visés les plus démunis et exclus de notre société : les consommateurs de drogue, les mendiants, les personnes prostituées...¹¹

La mesure prévue par le projet de loi sous avis cible d'ailleurs également plutôt les consommateurs et non pas les *dealers* de drogue et risque surtout d'avoir un impact important sur les mendiants. Dans ce contexte, il échet de rappeler qu'il faut lutter contre la pauvreté et non pas contre les personnes pauvres. **La CCDH regrette que cette mesure renforce les stigmas envers ces personnes sans permettre d'apporter des réponses au fond du problème : la précarité sociale et financière de ces personnes.**

La CCDH accueille favorablement toutes les autres mesures présentées dans le cadre du « Catalogue de mesures sur la problématique de la criminalité liée aux stupéfiants au Luxembourg » **qui misent sur la prévention**, dont notamment **l'introduction d'une couverture sanitaire universelle** au Luxembourg.¹² Elle estime pourtant qu'il est important non seulement d'associer les acteurs sociaux du terrain à l'élaboration des offres adressées aux personnes démunies, mais aussi à l'application pratique de la mesure envisagée par les auteurs du présent projet de loi (voir les détails ci-dessous).

À part la motivation derrière le dépôt de ce projet de loi, la CCDH s'interroge aussi sur son application en pratique qui sera analysée en détail ci-dessous.

*

II. ANALYSE DU PROJET DE LOI

Comme déjà mentionné ci-dessus, le projet de loi sous avis vise à créer une base légale pour une injonction d'éloignement. La Police pourra avoir recours à cette mesure de police administrative « *lorsqu'une personne entrave ou bloque l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui* ». ¹³

A. Droits fondamentaux en question

Une telle mesure d'éloignement, telle que proposée par les auteurs du projet de loi, soulève une série de questions au regard du respect de différents droits fondamentaux garantis au niveau national et international qu'il s'agit de mettre en balance.

9 Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, CEFIS, LISER, Rapport d'études quantitative et qualitative « *Le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg* », 2022 : « *La dénonciation est une pratique récurrente, par exemple, dans le quartier de la Gare. Elle survient régulièrement dès que résidents s'aperçoivent des attroupements de personnes de couleur. « Il faut faire quelque chose contre les Africains ». C'est un réflexe des résidents d'appeler la police quand ils voient une personne de couleur dans la rue, même si elle ne fait rien. Les réseaux sociaux amplifient le tout... On nous appelle, c'est quotidien, on nous dit qu'il y a deux personnes de couleur qui sont en train de dealer, ou ce sont des Arabes. L'amalgame est fait de manière automatique* » (Acteur de la Justice et de la Police), p. 162-162, disponible sur : www.ccdh.public.lu ; Voir aussi : WOXX, Tessie Jakobs, Interview avec Sergio Ferreira de l'ASTI, *Einen Schneeballeffekt verhindern*, 22.04.2022, disponible sur : www.woxx.lu ; wort.lu, Maurice Fick, *Les trafiquants de drogue nigériens dans le collimateur*, 15.11.2019, disponible sur : www.wort.lu ; www.rtl.lu, *Les étrangers et les Luxembourgeois doivent être traités de la même manière*, 10.06.2021, disponible sur : <https://5minutes.rtl.lu>

10 Voir : Richtung22, Statement « *Capitani 2: Rassistes a sexistesch* », 11 avril 2022, disponible sur : <https://richtung22.org/capitani-2-rassistes-a-sexistes/> ; Lëtzebuurger Land, Luc Laboulle, *Pardon, et war net sou gemengt*, 22.04.2022, disponible sur : www.land.lu ; Tageblatt, Jeff Schinker, *Eine Welt der Silhouetten: Le Pen, Keup und Capitani – das neue Gesicht des Rechtsextremismus?*, 14.04.2022, disponible sur : www.tageblatt.lu

11 Süddeutsche Zeitung, Ronen Steinke, *Platzverweise gegen Bettler – Kalte Herzen und ein Kniff*, 23 août 2019, disponible sur : www.sueddeutsche.de ; Steve Remesch, Lëtzebuurger Wort, *Augenwischerei um Platzverweis*, 09.02.2017, disponible sur : www.wort.lu ; L. Montesuit, *Le cadre juridique de la mendicité en France*, 31.07.2021, disponible sur : blog.landot-avocat.net

12 Communiqué du gouvernement, « *Présentation de la couverture universelle des soins de santé* », 27.10.2021, disponible sur : www.gouvernement.lu ; voir aussi recommandations de la CCDH dans ce sens : CCDH, *Document à l'intention des partis politiques en vue des élections législatives du 14 octobre 2018*, 1 juin 2018, disponible sur www.ccdh.lu

13 Article 5bis du projet de loi.

Selon les auteurs du projet de loi, il s'agirait de protéger la liberté d'aller et de venir des personnes voulant accéder aux bâtiments privés et publics. Or, **en protégeant la liberté de l'un, on restreint la liberté de l'autre : la liberté de circulation de la personne visée par une injonction d'éloignement.**

Tel que souligné par le Conseil d'État dans son avis¹⁴ sur le présent projet de loi, cette **liberté de circulation** peut être rattachée à la liberté individuelle, consacrée par l'article 12 de la Constitution luxembourgeoise, ainsi qu'au droit à la vie privée, visé par l'article 11 (3) de la Constitution. Dans ce contexte, il échet encore d'évoquer que la liberté de circulation est également garantie par l'article 12 du Pacte international des droits civils et politiques, ainsi que par l'article 2 du protocole n°4 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Ce dernier admet néanmoins, au paragraphe 4, que ce droit peut « *faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique* ».

Il est certes permis d'apporter des restrictions à la liberté de circuler, si elles sont prévues par une loi, nécessaires et proportionnelles. Or, à la lecture du projet de loi, la CCDH se demande si les auteurs ont vraiment suffisamment pris en compte ces questions, qui seront abordées dans la suite de cet avis.

Alors qu'une injonction d'éloignement, comme celle prévue dans le projet de loi sous avis, pourrait être justifiée par la nécessité de sauvegarder certaines valeurs dans une société démocratique, dont notamment la sûreté publique, le maintien de l'ordre public, la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale et la protection des droits et libertés d'autrui,¹⁵ la CCDH se demande si les auteurs ont suffisamment pris en compte les différents droits et les autres valeurs en cause : la création **d'une société inclusive qui mise sur le vivre ensemble et la dignité de toute personne**, ce qui prend en compte les principes de **non-discrimination et de non-stigmatisation des personnes vulnérables**. Elle se demande plus précisément **si cette mesure permet vraiment d'atteindre l'objectif visé et par conséquent si elle est vraiment nécessaire et proportionnelle ou s'il n'y a pas d'autres alternatives disponibles** qui seraient plus adaptées. Ce dernier point sera analysé plus amplement sous le point c) ci-dessous.

B. Formulation de la disposition et son application pratique

À l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la CCDH estime que certains termes de l'article 5*bis* soulèvent des questions d'interprétation.

Il échet ainsi de se poser la question de savoir **comment les termes « entraver » et « bloquer » seront à interpréter** par la Police et par la Justice. On peut ainsi imaginer une entrée d'une galerie marchande, où une personne est couchée au sol sans pourtant complètement bloquer ou obstruer le passage. Serait-il vraiment justifié, dans un tel scénario, d'éloigner la personne, le cas échéant par la force ? La simple lecture des avis de différents organes consultatifs sur le présent projet de loi¹⁶ permet déjà de voir que ce même scénario risque de mener à des interprétations différentes en fonction de l'acteur concerné. La CCDH se doit donc de constater que la terminologie actuelle prête à confusion et présente une source d'insécurité juridique ainsi qu'un risque de discriminations potentielles. Elle invite dès lors les auteurs à préciser, dans le texte de la loi, les termes « *entraver* » et « *bloquer* » tout en l'invitant à adopter une définition stricte.

Il se pose dans ce contexte aussi la question de savoir à partir de quel moment on peut considérer que l'entrée ou la sortie n'est plus « bloquée » ou « entravée » : est-ce qu'il suffit que la personne se déplace p.ex. un demi-mètre et libère ainsi l'entrée/la sortie d'un immeuble ? Sera-t-il alors considéré qu'elle ne bloque ou n'entrave plus la liberté de circulation de l'autre ou devra-t-elle se déplacer à un autre endroit, le cas échéant avec toutes ces affaires ? Selon le commentaire des articles, il pourrait

¹⁴ 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, 24.04.2022, doc.parl. 7909/03, disponible www.chd.lu

¹⁵ Article 2 du Protocole du 16 septembre 1963, approuvé par la loi du 6 mars 1968 (Mém. A no 11 du 20 mars 1968, p. 147) : « *1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement [...]* » et « *3. L'exercice de [ces droits] ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

¹⁶ Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises, 06.12.2021, doc.parl 7909/01, Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, 12.1.2022, doc.parl. 7909/02, disponibles sur : <https://chd.lu/>

dans certains cas suffire de se déplacer deux mètres plus loin sur le trottoir. On peut dès lors se poser la question de savoir quelle distance sera effectivement suffisante.

En outre, la CCDH note que la disposition prévue couvre les situations où « *l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé* » est bloquée ou entravée. A l'instar du Conseil d'Etat,¹⁷ la CCDH se demande si cette formulation permet de couvrir toutes les situations visées par les auteurs du projet de loi,¹⁸ et si elle suffisamment claire et précise pour garantir une application correcte dans la pratique. La CCDH souligne qu'il est important d'éviter toute question d'interprétation et d'insécurité juridique et elle invite dès lors les auteurs du présent projet de loi à fournir des explications additionnelles.

En ce qui concerne la **mise en œuvre pratique** de l'injonction d'éloignement, le projet de loi prévoit que cette mesure de police administrative pourra se dérouler en **3 étapes successives**. Ainsi, en premier lieu, la Police peut rappeler à l'ordre la personne de désentraver ou de débloquer les lieux. Si la personne n'y obtempère pas, la Police peut, en deuxième lieu, enjoindre à la personne de s'éloigner des lieux. Finalement, si la personne continue à s'opposer à cette injonction, elle peut être éloignée, au besoin par la force. Le commentaire de l'article ajoute que le recours à la contrainte physique doit toujours servir d'ultime moyen et être proportionnel à la situation en question.

Il échet dans ce contexte de noter que le commentaire des articles mentionne que des « *prescriptions de service interne de la Police énoncent des règles claires et précises concernant le recours à la force en général* ». À titre d'exemple, il est spécifié qu'en cas de recours à la force dans la situation visée par le projet de loi sous avis, il n'y aura jamais recours à des menottes. Au vu de ces explications et de l'exemple fourni, la CCDH espère que la situation visée par le présent projet de loi ait déjà été analysée avec les responsables de la Police. Elle espère aussi que cette instruction ait d'ores et déjà été intégrée dans « *les prescriptions de service interne de la Police* » susvisées, accompagnée d'instructions claires et précises. Il faudra **garantir que tous les policiers sur le terrain soient formés et sensibilisés aux règles applicables ainsi qu'aux différents scénarios possibles**, dont la question du recours à des menottes ne représente qu'un exemple. Si tel n'a pas encore été le cas, elle exhorte le gouvernement à y remédier dans les meilleurs délais. Il faudra aussi **veiller à ce que le contact soit adapté aux personnes concernées**, qui peuvent se trouver dans des situations de précarité et de vulnérabilité particulières.

Il résulte de tout ce qui précède que le projet de loi, ainsi que le principe même de l'injonction d'éloignement, soulève de nombreuses questions juridiques et sociétales. Afin de voir si l'injonction d'éloignement prévue par le projet de loi est conforme aux obligations découlant du droit national et international, il y a lieu d'analyser davantage sa nécessité et sa proportionnalité.

C. Question de la nécessité et de la proportionnalité de la mesure

Dans la mesure où il n'est pas requis que la personne visée par l'injonction d'éloignement se comporte de façon à créer un danger pour la sécurité publique (il suffit d'un refus « *d'obtempérer immédiatement à l'injonction donnée* »), **il faut se demander tout d'abord si la simple présence et le seul fait d'« entraver » l'entrée ou la sortie d'un bâtiment, sont suffisants pour justifier le recours à la force**. Ceci est d'autant plus préoccupant étant donné qu'il s'agit d'un fait qu'on peut qualifier d'incivilité, et donc qu'un tel **éloignement par la force serait possible sans qu'il y ait de danger grave, concret et imminent** ou une « *extrême urgence* ». Par ailleurs, la CCDH partage les critiques exprimées par le Conseil d'État quant au recours systématisé à la contrainte en matière de police administrative, surtout puisque **ce recours n'est pas autrement encadré, alors que ni les conditions, moyens et modalités de la contrainte, ni les limites dans l'espace de l'éloignement forcé ne sont**

¹⁷ 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, 24.04.2022, doc.parl. 7909/03, disponible www.chd.lu

¹⁸ Voir PL n°7909 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, Commentaire de l'article 1^{er}, p.3 : « *Le texte vise donc l'entrée et la sortie accessible au public de tout bâtiment, immeuble, établissement ou local à caractère public ou privé et disposant d'accès ou d'issues régulièrement empruntés par le public. Il s'agit notamment de bâtiments administratifs publics et privés, maisons unifamiliales et collectives, ou de toute autre sorte d'établissement public et privé, tels que des commerces, cafés, restaurants, élevateurs, garages ou locaux techniques.* »

précisés.¹⁹ La CCDH estime qu'il se pose de manière générale de sérieuses questions de nécessité et de proportionnalité et elle invite les auteurs à réévaluer cette question.

La CCDH estime en tout état de cause que **le gouvernement se doit de repenser le mécanisme prévu, sinon de réfléchir à associer des acteurs sociaux avec l'expérience et l'expertise nécessaires à ces mesures.** Elle est d'avis que ces derniers pourraient aider non seulement à désamorcer le cas échéant la situation, mais aussi à apporter une aide précieuse et concrète aux personnes concernées, notamment lorsqu'il s'agit de mendiants ou de consommateurs de drogue. Elle estime qu'il est important de miser avant tout sur la prévention et l'aide au lieu de recourir de plus en plus à la répression.

Il faut également **s'interroger sur la plus-value, voire l'efficacité de cette nouvelle mesure** de police administrative, alors que la personne visée par la mesure pourra simplement se déplacer d'un lieu à un autre.

La CCDH estime qu'il s'agit d'une mesure répressive qui restreint les droits fondamentaux des personnes visées par cette dernière et qu'elle peut seulement être proportionnelle et nécessaire s'il n'y a pas d'autres alternatives moins invasives et si elle est efficace. Elle souligne par ailleurs que **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.** La CCDH partage l'avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises qu'il est important de faire une **évaluation à court terme de cette mesure envisagée,** afin d'évaluer non seulement son efficacité ou non (si elle permet vraiment d'atteindre le but envisagé) mais aussi quel public a été effectivement concerné par ladite mesure, et de constater d'éventuelles discriminations. À cette fin, la CCDH rappelle l'importance d'**établir des statistiques** suffisamment détaillées et ventilées afin de pouvoir servir à une évaluation approfondie et cohérente d'une telle mesure.

La CCDH se pose d'ailleurs des questions par rapport à la mise en œuvre pratique de l'injonction d'éloignement. Est-ce que la Police pourra être avertie p.ex. par le personnel d'un commerce ou les habitants d'un immeuble ? Est-ce que la Police pourra avoir recours à d'autres outils à leur disposition, tel que le système de vidéosurveillance « Visupol » ? En principe, la vidéosurveillance ne peut être mise en place que pour prévenir et lutter contre des crimes ou délits, donc à l'exclusion de contraventions ou d'incivilités. Or, dès que les caméras sont installées, la loi ne prévoit pas quels comportements observés par les agents de l'équipe « Visupol » pourront finalement donner lieu (ou non) à un signalement de la part de la Police. La CCDH met en garde contre une approche trop répressive qui rendrait tant la vidéosurveillance que l'injonction d'éloignement d'autant plus invasive en termes de droits humains. Dans ce contexte, **la CCDH souligne l'importance de l'information, de la sensibilisation et de l'éducation en matière de xénophobie et de racisme.**

D. Contrôle d'identité

Dans le cadre des missions de police administrative, un contrôle d'identité ne peut être fait que dans deux cas de figure: soit en cas de danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique,²⁰ soit en tant qu'accessoire d'une autre mesure de police administrative,²¹ ce dernier étant l'option applicable dans le présent projet de loi.

En effet, les auteurs semblent vouloir introduire un contrôle d'identité en cas d'éloignement forcé. Ainsi, l'alinéa 4 de l'article 5 prévoit que « *Dans le cas d'un éloignement par la force, un rapport est dressé par l'officier ou l'agent de police administrative ayant procédé à l'éloignement* ». Comme ce rapport doit, entre autres, indiquer l'identité de la personne éloignée par force, on peut conclure qu'un contrôle d'identité au titre de l'article 5 devrait alors avoir lieu dans ce cas de figure avec toutes les garanties prévues. L'article 5 (2) fait d'ailleurs expressément référence à l'article 5bis en prévoyant que « *La Police peut procéder à des contrôles d'identité des personnes visées par une des mesures prévues aux articles 5bis, 7, 10, 12, 13 et 14.* »

¹⁹ 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, 24.04.2022, doc.parl. 7909/03, disponible www.chd.lu

²⁰ Art. 5 (1) de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

²¹ Art 5 (2) de la loi du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale : « *La Police peut procéder à des contrôles d'identité des personnes visées par une des mesures prévues aux articles 7, 10, 12, 13 et 14.* »

Or, la CCDH a des doutes quant aux situations concrètes permettant un contrôle d'identité en l'espace et regrette que le commentaire de l'article ne fournit pas d'explications additionnelles quant à l'intention des auteurs. Puisque l'article 5 fait référence à l'article 5*bis* en entier, sans préciser à quel moment le contrôle peut se faire, il se pose la question de savoir si les officiers et agents de police administrative pourront faire des contrôles d'identité de toute personne visée par une injonction d'éloignement ou si ceci est uniquement possible en cas d'éloignement par la force.

La CCDH met en garde contre un recours extensif au contrôle d'identité et estime qu'il devrait être limité en tout état de cause aux situations où il est procédé à un éloignement par la force. Cette mesure ne peut être laissée à la libre appréciation de chaque policier.

Par ailleurs, la CCDH tient à rappeler le contexte général dans lequel ce projet de loi a été présenté (lutte contre la criminalité liée aux stupéfiants) et quels autres textes y sont liés, dont notamment le projet de loi n°7954 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration qui prévoit une extension des possibilités de rétention administrative aussi bien des citoyens de l'Union européenne que des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier au Luxembourg en vue de faciliter leur éloignement du territoire luxembourgeois.

Toutes ces mesures laissent donc à penser qu'il y a une nette tendance de miser sur une approche de plus en plus répressive envers des personnes démunies et celles se trouvant en séjour irrégulier au Luxembourg. Il y a par conséquent un risque que le « Platzverweis », qui viserait selon le projet de loi sous avis *a priori* uniquement à débloquer ou désentraver certaines entrées ou sorties, puisse en même temps être utilisé pour contrôler l'identité d'une partie de la population. Cela pourrait, dans certains cas, même aboutir à l'expulsion du territoire du Luxembourg.²²

Dans ce contexte, la CCDH estime qu'il est **important d'éviter des abus potentiels et des risques de discrimination**.²³ 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.²⁴ 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 **apporter des modifications à ladite disposition afin d'éviter toute question d'interprétation et d'insécurité juridique**. En même temps, elle les invite 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* ». ²⁵

22 Projet de loi n°7954 portant modification de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration, doc.parl. 7954/00, disponible sur www.chd.lu

23 Ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, CEFIS, LISER, Rapport d'études quantitative et qualitative « *Le racisme et les discriminations ethno-raciales au Luxembourg* », 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 ; elle est plus faible chez les âgés* »

24 CCDH, Avis 03/2017 sur le projet de loi 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 : www.ccdh.public.lu

25 Défenseur des droits, Les contrôles d'identité, Fiche réforme n°51, disponible sur https://juridique.defenseurdesdroits.fr/doc_num.php?explnum_id=19997

