

Projet de loi n°8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

I. Remarques générales

Le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises remercie Monsieur le Ministre des Affaires intérieures de lui avoir soumis pour avis, par courrier du 31 juillet 2024, le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le SYVICOL est particulièrement reconnaissant d'avoir été consulté déjà lors de la phase d'avant-projet et constate avec satisfaction qu'il a été tenu compte de certaines de ses remarques.

Le présent avis porte dès lors sur le projet de loi tel que déposé à la Chambre des Députés le 25 juillet 2024.

Le texte sous analyse vise à renforcer considérablement la mesure de police administrative dite « Platzverweis » introduite par la loi du 22 août 2022 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Cette mesure, en effet, a été jugée insuffisante et inefficace par le Syndicat National de la Police grand-ducale Luxembourg (SNPGL) notamment en raison du fait qu'elle ne s'applique que lorsque des personnes entravent l'accès à des bâtiments publics ou privés et qu'elle n'a donc guère d'utilité pour le maintien de l'ordre public en général.

Aussi le texte prévoit-il d'étendre les hypothèses dans lesquelles la Police grand-ducale peut recourir à la mesure en question. En plus, il donne au bourgmestre la possibilité de prononcer une interdiction temporaire de lieu à l'égard de personnes dont le comportement a donné lieu à au moins deux reprises au cours des trente jours précédents à un « Platzverweis ».

Le maintien de l'ordre public au niveau local figure parmi les missions originaires des communes. A cette fin, elles sont dotées de pouvoirs de police qu'elles exercent par des règlements du conseil communal et, en cas d'urgence, du collège des bourgmestre et échevins, ainsi que par des décisions à caractère individuel du bourgmestre.

En-dehors des moyens introduits par la loi du 27 juillet 2022 relative aux sanctions administratives communales et à l'élargissement des compétences des agents municipaux, elles dépendent de la Police grand-ducale pour assurer le respect de leurs règlements et décisions en la matière.

Dès lors, le SYVICOL ne peut en principe que saluer la mise à disposition de cette dernière de moyens de police administrative supplémentaires permettant de réagir d'une manière rapide et efficace aux atteintes à l'ordre public et de contribuer ainsi à la sécurité de la population.



En même temps, il estime qu'il ne suffit pas de renforcer les outils légaux permettant d'agir contre des atteintes à l'ordre public, mais qu'il est surtout primordial de prévenir de telles atteintes. Force est de constater que les personnes visées par le « Platzverweis » actuel vivent dans une forte précarité, souvent sans domicile fixe.

Afin d'éviter que les nouvelles mesures frappent, elles aussi, surtout les membres les plus vulnérables de la société, il faut soutenir ceux-ci par des mesures sociales permettant une stabilisation de leur situation. Le SYVICOL appelle donc le gouvernement à renforcer le soutien social des populations en question, en insistant surtout sur la mise à disposition de logements pour les plus démunis, selon le principe « housing first ».

En outre, il demande que les nouvelles mesures soient soumises à une évaluation détaillée deux ans après l'entrée en vigueur du projet de loi commenté et adaptées en cas de besoin en fonction de l'expérience gagnée au cours de cette période.

Le SYVICOL émet un avis favorable, sous réserve des remarques ci-dessus et des observations sous III, avec onze voix favorables et quatre abstentions. Il remercie les membres de sa commission administrative pour leurs précieuses contributions.

II. Eléments-clés

Les remarques principales du SYVICOL se résument comme suit :

- Le SYVICOL se prononce en faveur du renforcement de la mesure de police administrative dite « Platzverweis » afin que la Police grand-ducale soit mieux outillée pour faire cesser des troubles à l'ordre public (art. 1).
- Il salue le fait que le projet de loi ne prévoit non seulement une extension du champ d'application de cette mesure, mais aussi une précision de ses modalités d'application (art. 1).
- Il ne s'oppose pas à la création de la possibilité pour le bourgmestre de prononcer une interdiction temporaire de lieu à l'égard des personnes faisant régulièrement preuve d'un comportement donnant lieu à un « Platzverweis », mais donne à considérer que cette mesure nécessite au cas par cas une analyse de proportionnalité (art. 2).
- Finalement, il soulève un certain nombre d'incertitudes au niveau des procédures de notification de ces interdictions et propose de prévoir en plus la possibilité de les remettre en mains propres à la personne visée (art. 2).
- D'une façon plus générale, le SYVICOL appelle le gouvernement à prendre des mesures de soutien social susceptibles de prévenir le genre d'atteintes à l'ordre public que le « Platzverweis » est censé combattre.
- En outre, il demande une évaluation du nouveau dispositif deux ans après sa mise en vigueur.

III. Remarques article par article

Article 1^{er}

L'article 1^{er} remplace l'article 5*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale concernant le « Platzverweis » en étendant considérablement le champ d'application de cette mesure de police administrative, tout en en précisant les modalités.



Le « Platzverweis » est un dispositif permettant à la Police grand-ducale, d'abord de rappeler à l'ordre les personnes faisant preuve de certains comportements susceptibles de porter atteinte à l'ordre public, ensuite, faute d'y obtempérer, de leur enjoindre de quitter les lieux, voire, en dernier ressort, de les éloigner par la force.

Actuellement, ce moyen ne s'offre à la Police que dans le cas où une personne occupe l'entrée ou la sortie d'un bâtiment de sorte à entraver la liberté de circulation d'autrui.

L'extension susmentionnée consiste dans le fait que la Police grand-ducale pourra dorénavant recourir dans plusieurs autres cas au « Platzverweis », à savoir à l'égard de personnes qui se comportent de manière « à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques », « 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 » ou « à importuner des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ».

Le SYVICOL considère que le « Platzverweis » est une mesure efficace et pragmatique afin de faire cesser rapidement des troubles de faible ampleur à l'ordre public, et donc d'assurer le respect des règlements de police communaux, sans engendrer une charge administrative démesurée.

Il soutient dès lors l'extension prévue du champ d'application de la mesure en question.

Dans l'intérêt de la précision du texte – et donc de la sécurité juridique – il souhaiterait cependant que le texte soit complété d'une définition de la notion de « lieux accessibles au public ».

Comme déjà mentionné, le projet de loi apporte également certaines précisions quant à la portée du « Platzverweis », dans la mesure où l'éloignement par la force ne peut dépasser un rayon d'un kilomètre, ni une durée de quarante-huit heures. En plus, le dernier alinéa du nouvel article 5*bis* introduit un certain nombre de cas exceptionnels dans lesquels une personne frappée d'un « Platzverweis » peut néanmoins se déplacer sur le lieu visé par la mesure.

Le SYVICOL est favorable à ces dispositions, considérant qu'elles contribuent à la proportionnalité de la mesure et à la sécurité juridique. En ce qui concerne l'exception permettant de se rendre à la résidence de membres de famille, il propose cependant d'introduire un degré de parenté maximal afin d'éviter des abus.

Article 2

La deuxième innovation majeure du projet de loi sous revue consiste dans l'introduction d'un nouvel article 5*ter* donnant au bourgmestre la possibilité de prononcer une interdiction temporaire de lieu d'une durée maximale de trente jours à l'égard d'une personne qui a fait preuve, au cours des trente jours précédents, à au moins deux reprises, d'un comportement donnant lieu à un « Platzverweis ».

Il s'agit d'une mesure beaucoup plus lourde que celle de l'article 5*bis*, en raison tant de sa durée que de son étendue territoriale. En effet, le bourgmestre est libre de fixer un ou plusieurs périmètres où elle s'applique – en ne considérant évidemment que les zones accessibles au public – avec la seule condition qu'ils ne peuvent pas couvrir l'ensemble du territoire communal.



En analysant le texte d'un point de vue purement communal, le SYVICOL répète qu'il est en principe favorable à tout moyen que la loi met à la disposition des autorités communales afin de garantir l'ordre public.

Cependant, vu la gravité de l'interdiction temporaire de lieu, le bourgmestre qui envisagera de prendre une telle mesure devra sans doute s'interroger quant à sa conformité au principe de proportionnalité consacré par l'article 37 de la Constitution. Le SYVICOL considère donc l'interdiction temporaire de lieu comme une mesure d'exception dont le bourgmestre devra faire usage avec une grande circonspection.

Le paragraphe 2 règle la notification de la décision d'interdiction de lieu, qui se fait par envoi recommandé, et l'entrée en vigueur de cette dernière.

L'alinéa 2 prévoit le cas le plus simple, à savoir celui où le destinataire accepte la lettre, et ne donne lieu à aucune observation.

L'alinéa 3, quant à lui, concerne l'hypothèse dans laquelle le destinataire refuse de réceptionner la lettre recommandée. Dans ce cas, le texte prévoit une entrée en vigueur de l'interdiction le jour de la présentation de la lettre au destinataire. Le SYVICOL émet ses doutes quant à l'opposabilité de la mesure aussi longtemps que la personne visée n'a pas pu prendre connaissance du contenu de la lettre.

Par ailleurs, le SYVICOL s'étonne du fait, prévu à l'alinéa 4, qu'au cas où l'agent de postes ne trouve pas le destinataire après qu'il a vérifié qu'il demeure bien à l'adresse indiquée, il peut remettre à tout autre individu le pli en question, la durée de l'interdiction courant à partir de la remise à cette personne. Ici aussi, le SYVICOL doute que la mesure puisse entrer en vigueur avant que le destinataire lui-même en ait été effectivement informé par écrit.

Par ailleurs, il propose que l'âge minimal de la personne pouvant recevoir le courrier en lieu et place du destinataire soit relevé à 18 ans, vu la responsabilité dont le fait d'accepter un courrier pour autrui s'accompagne.

L'alinéa 5 règle le cas où la lettre recommandée ne peut pas être remise et où l'agent des postes dépose un avis invitant le destinataire à la retirer endéans sept jours auprès d'un bureau de postes indiqué. Si le destinataire laisse passer ce délai sans enlever le courrier, le texte prévoit que l'interdiction prend effet le jour du dépôt de l'avis. En plus de la remarque déjà formulée concernant l'opposabilité de l'interdiction à défaut de notification effective, le SYVICOL se demande comment une mesure d'interdiction de lieu puisse entrer en vigueur rétroactivement. Sans doute, la personne frappée de l'interdiction ne pourra-t-elle pas être sanctionnée pour s'être rendue dans le périmètre prohibé pendant que la notification l'attend au bureau de postes. Dans la pratique, donc, cette disposition n'aura d'autre effet que de raccourcir la durée de validité de l'interdiction. Pour cette raison, le SYVICOL plaide pour une entrée en vigueur le jour suivant celui de l'expiration du délai de sept jours pendant lequel le courrier est disponible au bureau de postes.

Finalement, selon l'alinéa 6, chaque fois que la personne visée réside à l'étranger ou a ni domicile, ni résidence connus, la notification doit être faite par un huissier de justice. Le SYVICOL estime que ce cas de figure n'est pas rare et que le recours obligatoire à un huissier de justice



engendrera donc pour la commune des frais relativement importants et, surtout, disproportionnés par rapport au résultat escompté.

Le SYVICOL se pose encore la question de savoir ce qu'il en est des personnes qui bénéficient d'une adresse de référence en exécution de l'article 25 de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. En effet, une telle adresse peut être accordée sous certaines conditions à des personnes « qui n'ont pas de résidence au Luxembourg ou à l'étranger qu'ils pourraient occuper de façon habituelle ».

Cette adresse peut être celle d'un foyer ou d'un autre établissement du secteur social, ou encore d'un office social. L'adresse de référence sert notamment à ce que les personnes sans domicile fixe puissent recevoir leur courrier officiel.

Les personnes disposant d'une adresse de référence sont plus nombreuses qu'on pourrait le croire. En effet, il résulte de la réponse du 21 mai 2024 du ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, du ministre des Affaires intérieures et de la ministre de la Digitalisation à la question parlementaire n°606 de Monsieur le Député Franz Fayot et de Monsieur le Député Georges Engel que, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2023, 1.215 personnes étaient inscrites à une telle adresse.

La question se pose donc de savoir comment se passe la notification aux personnes ayant une adresse de référence. A priori, l'alinéa 4, qui permet à l'agent des postes de remettre le courrier à une autre personne, devrait s'appliquer, s'il ne contenait pas la condition « que le destinataire demeure bien à cette adresse ». Comme ceci n'est, par définition, pas le cas des personnes en question, le SYVICOL propose que le texte soit complété d'une disposition spécifique.

Ceci permettrait au moins d'avoir une adresse de destination. Le problème de la remise effective du courrier au destinataire lui-même ne serait pourtant pas réglé, comme la fréquence des échanges entre les bénéficiaires d'une adresse de référence et la structure à laquelle ils sont rattachés est variable. Dans le cas d'un office social pouvant servir d'exemple, les lettres des personnes disposant d'une telle adresse sont déposées dans des casiers qui se trouvent au sein de l'office. Les personnes concernées sont censées s'y présenter deux fois par mois pour recevoir les lettres qu'un agent est allé récupérer au bureau à la poste.

Quelle que soit la procédure mise en place, il faut veiller à ce que les agents des institutions sociales qui acceptent le courrier pour le compte des personnes y inscrites avec une adresse de référence ne puissent être tenues responsables pour d'éventuelles violations d'interdictions temporaires de lieu par des personnes auxquelles elles n'ont pas pu remettre la notification correspondante.

Comme il résulte des développements ci-dessus, les règles prévues pour la notification de l'interdiction temporaire de lieu ne sont pas seulement fort complexes, mais laissent en plus subsister des incertitudes dont dépend l'applicabilité de la mesure.

Pour éviter ces problèmes, le SYVICOL propose d'introduire un moyen alternatif, à savoir la remise de la décision d'interdiction en mains propres à la personne visée.



On peut en effet s'attendre à ce que les personnes faisant régulièrement l'objet d'un éloignement sur l'injonction ou par les soins des forces de l'ordre soient connues par ces dernières et qu'elles peuvent régulièrement être rencontrées aux mêmes endroits.

Il semblerait donc opportun de prévoir qu'une personne contre laquelle une interdiction temporaire de lieu a été prononcée et que la Police grand-ducale rencontre dans le périmètre interdit avant la notification officielle par la voie postale soit informée sur le champ de cette décision et qu'elle en fasse état en signant une déclaration en ce sens.

Dans cette hypothèse, la sanction prévue au paragraphe 5 ne s'appliquerait qu'en cas de refus de s'éloigner ou en cas de violation ultérieure de l'interdiction temporaire de lieu.

Le paragraphe 4 prévoit des exceptions à l'interdiction temporaire de lieu identiques à celles énoncées au dernier alinéa du nouvel article 5*bis*. Ce texte appelle les mêmes remarques que ce dernier.

Finalement, le paragraphe 5 déjà mentionné dispose que le non-respect de l'interdiction temporaire de lieu est sanctionné par une peine de police sous forme d'une amende entre 25 et 250 euros. Le SYVICOL s'attend à un faible nombre d'interdictions temporaires de lieu, qui se limiteront en toute probabilité à quelques grandes communes, et espère donc que les autorités judiciaires ne soient saisies que dans des cas fort exceptionnels de procès-verbaux constatant une violation d'une telle mesure. Toujours est-il qu'il se pose des questions sur la mise en pratique de la disposition en question. C'est un aspect qu'il conviendra d'inclure dans l'évaluation demandée.

Adopté par le comité du SYVICOL, le 30 septembre 2024