

Grand-Duché de Luxembourg

## PARQUET GENERAL

CITE JUDICIAIRE

**Avis**  
**sur le projet de loi n° 8426**  
**portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale**

Le projet de loi a pour objet, d'une part (article 1<sup>er</sup> du projet de loi), d'étendre le champ d'application de la mesure de police administrative de l'injonction d'éloignement (en allemand « *Platzverweis* » ou « *Platzverweisung* »), qui avait été introduite dans un article 5*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale par une loi du 22 août 2022.

Le recours à l'injonction d'éloignement est actuellement limité au seul cas de figure où une personne « *entrave l'entrée ou la sortie accessibles au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui* ». La limitation de l'injonction d'éloignement à cette seule hypothèse est considérée comme insuffisante par les auteurs du projet de loi qui se réfèrent à des critiques formulées à cet égard par le Syndicat National de la Police Grand-ducale. Le projet de loi entend ainsi rendre applicable la mesure de l'injonction d'éloignement encore aux cas de figure de celui :

- qui se comporte de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques ;
- 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 ;
- se comporte de manière à importuner des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

D'autre part (article 2 du projet de loi), le projet de loi a pour objet d'introduire, dans un nouvel article 5*ter*, une interdiction temporaire de lieu (en allemand « *Aufenthaltsverbot* ») à l'égard des personnes qui ont adopté, à au moins deux reprises au cours d'une période de trente jours, l'un des comportements visés à l'article 5*bis*. Contrairement à l'injonction d'éloignement, il est prévu que cette mesure serait prise, non pas par la police, mais par le bourgmestre territorialement compétent. La mesure serait portée à la connaissance de la personne intéressée par lettre recommandée, sauf au cas où elle résiderait à l'étranger ou n'aurait pas de domicile ou résidence connus auquel cas la notification serait faite par voie d'huissier de justice. La violation de l'interdiction temporaire de lieu serait passible d'une amende de police de 25 à 250 euros.

Les observations du Parquet général sont les suivantes :

1. Le projet de loi, en instaurant une injonction d'éloignement élargie à de nouvelles hypothèses et un introduisant une interdiction temporaire de lieu, porte atteinte, dans les conditions y énoncées, à la liberté d'aller et de venir qui fait partie de la liberté individuelle protégée par l'article 17, paragraphe 1<sup>er</sup>, de la Constitution.

Or, dans notre droit, comme l'ont indiqué à juste titre les auteurs du projet de loi, l'atteinte à la liberté individuelle n'est permise que si elle respecte les conditions édictées à l'article 37 de la Constitution. Aux termes de l'article 37 de la Constitution, « *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.* »

En premier lieu, la limitation du droit d'aller est de venir doit être prévue par la loi, au sens formel du terme. Cette condition est remplie si le projet de loi venait à être adopté.

Ensuite, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré dans deux arrêts rendus le 4 juin 2002 dans le contexte spécifique des interdictions temporaires de lieu ordonnées par l'autorité administrative, à l'instar de sa jurisprudence en rapport avec les légalité des peines en matière pénale, que l'expression « prévu par la loi » n'exige pas seulement que la mesure contestée trouve son fondement juridique dans la loi, mais se réfère également à la qualité de la loi en question, en exigeant qu'elle soit accessible à la personne concernée et prévisible quant à ses effets. En ce qui concerne l'exigence de prévisibilité de la loi, la Cour de Strasbourg considère qu'une règle est « prévisible » si elle est formulée avec suffisamment de précision pour permettre à tout individu - le cas échéant avec des conseils appropriés - de régler son comportement<sup>1</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme estime que la portée de la notion de prévisibilité dépend dans une large mesure du contenu du texte dont il s'agit, du domaine qu'il couvre ainsi que du nombre et de la qualité de ses destinataires. Ainsi, une imprécision plus importante est admise pour des comportements qui visent des professionnels habitués à devoir faire preuve d'une grande prudence dans l'exercice de leur métier et qui peuvent être amenés à recourir à des conseils éclairés pour évaluer, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé<sup>2</sup>.

En l'espèce, les comportements énumérés à l'article 5bis tel que projeté visent indistinctement toute la population. La difficulté de la prévisibilité de la loi se pose surtout pour les comportements ayant pour effet de troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques. La formulation très générale de ces dispositions, applicables à l'ensemble de la population et soumises à l'interprétation des policiers qui sont amenés à les appliquer concrètement sur le terrain, fait que les comportements répréhensibles y visés peuvent être considérés comme n'étant pas définis avec suffisamment de précision et donc manquer à l'exigence de

---

<sup>1</sup> CourEDH 4 juin 2002, *Oliveira c. Pays-Bas*, n° 33129/96, § 47 et 52 ; 4 juin 2002, *Landvreugd c. Pays-Bas*, n° 37331/97, § 54 et 59.

<sup>2</sup> CourEDH 15 novembre 1996, *Cantoni c. France*, n° 17862/91, § 35.

prévisibilité imposée par la Convention européenne des droits de l'homme. Ce même constat vaut, quoique peut-être dans une moindre mesure, pour le fait d'importuner les passants.

Ensuite, il est permis de s'interroger si tout comportement, même répété, de nature à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques justifie, compte tenu du principe de proportionnalité, d'apporter une restriction à la liberté sous la forme d'une mesure d'éloignement, exécutée le cas échéant avec usage de la force, ainsi qu'une interdiction temporaire de lieu pouvant atteindre 30 jours, et si ces mesures sont nécessaires dans une société démocratique.

Dans les deux affaires au sujet desquelles la Cour européenne s'est prononcée dans les arrêts précités du 6 juin 2002, les interdictions de lieu avait été ordonnées par le bourgmestre d'Amsterdam contre des personnes qui avait fait usage ouvertement de drogues dures sur la voie publique. La Cour de Strasbourg a considéré que dans ce cas, le but poursuivi par l'interdiction de lieu était légitime alors qu'il s'agissait de maintenir l'ordre public, de prévenir la commission d'infractions pénales et de surmonter la situation d'urgence dans la zone concernée<sup>3</sup>.

Or, en l'espèce, le texte vise des comportements qui ne constituent à priori pas des infractions pénales mais plutôt des incivilités. De même, peut-on dire que notamment la Ville de Luxembourg se trouve actuellement dans une situation d'urgence qu'il s'agit de surmonter ?

Dans ce même contexte, il est relevé qu'en Allemagne où la matière relève des *Länder*, les « *Platzverweisungen* » ne sont généralement prévues que pour prévenir un danger (« *zur Abwehr einer Gefahr* »). Le cas d'espèce le plus fréquemment cité est celui où il y a entrave à l'exercice de leurs missions par les services d'urgence (police, pompiers, services de secours)<sup>4</sup>. En ce qui concerne les « *Aufenthaltsverbote* », celles-ci sont justifiées pour empêcher une personne de commettre une infraction pénale dans le périmètre en question<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> CourEDH 4 juin 2002, *Oliveira c. Pays-Bas*, précité, § 60 et 64 ; 4 juin 2002, *Landvreugd c. Pays-Bas*, précité, § 68 et 71.

<sup>4</sup> Voir à cet égard l'avis du Conseil d'Etat, doc. parl. n° 7909<sup>3</sup>, page 3, note en bas de page n° 9, où les dispositions légales relatives au « *Platzverweis* » de plusieurs *Länder* sont reproduites. Il est noté que le fait d'entraver l'action des secouristes constitue une infraction pénale en droit allemand (§ 323c Strafgesetzbuch).

<sup>5</sup> Voir à titre d'exemples :

Rheinland-Palz, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz:

§ 13 Platzverweisung, Aufenthaltsverbote

(3) Die Polizei kann einer Person verbieten, einen bestimmten Ort, ein bestimmtes Gebiet innerhalb einer Gemeinde oder ein Gemeindegebiet zu betreten oder sich dort aufzuhalten, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person dort eine Straftat begehen wird (Aufenthaltsverbot). Das Aufenthaltsverbot ist zeitlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken und darf räumlich nicht den Zugang zur Wohnung der betroffenen Person umfassen.

Saarland: Saarländisches Polizeigesetz:

§ 12 Platzverweisung, Wohnungsverweisung, Aufenthaltsverbot, Kontaktverbot, Aufenthaltsgebot

(3) Die Polizei kann einer Person verbieten, einen bestimmten Ort, ein bestimmtes Gebiet innerhalb einer Gemeinde oder ein Gemeindegebiet zu betreten oder sich dort aufzuhalten, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person dort Straftaten begehen wird (Aufenthaltsverbot). Das Verbot ist zeitlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken. Es darf räumlich nicht den Zugang zur Wohnung der betroffenen Person umfassen. In begründeten Fällen können Ausnahmen von dem Aufenthaltsverbot zugelassen werden.

Berlin: Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin:

§ 29 Platzverweisung, Aufenthaltsverbote

Sur ce point, le projet de loi, ce en qu'il vise toutes sortes de comportements considérés comme inciviques, même lorsqu'ils n'impliquent aucun danger ou ne constituent pas des infractions pénales, va beaucoup plus loin et l'on peut douter que les restrictions apportées à la liberté d'aller et de venir engendrés par les comportements visés à l'article 5bis, soient bien proportionnelles et nécessaires dans notre société démocratique.

2. En cas de refus d'obtempérer à l'injonction d'éloignement, le projet de loi prévoit le droit pour la police de recourir à la force pour déplacer la personne concernée à une distance qui ne peut être supérieure à un kilomètre du lieu du constat.

Le recours à la force pour exécuter des mesures de police administrative est un sujet délicat comme l'a soulevé le Conseil d'Etat dans son avis au sujet du projet de loi n° 7909 qui a abouti à la loi précitée du 22 août 2022<sup>6</sup>. Il est rappelé qu'en matière pénale, toute contrainte est exclue pour des comportements incriminés comme contraventions et ici, la violation d'une interdiction temporaire de lieu, qui se trouve dans la suite du dispositif prévu par le projet de loi et qui suppose la récidive d'un des comportements visés à l'article 5bis, est sanctionné *in fine* qu'en tant que contravention par une amende de police jusqu'à 250 euros.

Dans son avis au sujet du projet de loi n° 7909, le Conseil d'Etat avait exprimé son souci d'encadrer le recours à la force<sup>7</sup>. Le soussigné note que les auteurs du projet de loi ont donné suite à la recommandation du Conseil d'Etat de fixer une distance à laquelle la personne pourra être éloignée de force.

Le soussigné considère qu'à l'instar de ce qui est prévu à l'article 14 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale pour la mise en détention administrative, il serait judicieux de prévoir que l'éloignement par la force ne puisse intervenir que sur ordre d'un officier de police administrative au sens de l'article 4 de cette loi, alors que dans sa version actuelle, l'éloignement de force pourrait être ordonné par un agent de police administrative.

3. Le projet de loi prévoit que la durée de l'éloignement est de 48 heures et qu'un rapport est dressé dont une copie est remise à la personne éloignée, qui est ainsi formellement informée de la mesure d'éloignement prise à son égard ainsi que de sa durée. Le soussigné présume que ce rapport et sa copie sont dressés sur place.

Il est remarqué que le texte projeté ne prévoit pas de sanction en cas violation de la mesure d'éloignement. En effet, d'après le projet de loi, l'interdiction temporaire de lieu visée au nouvel article 5ter, ne peut être fondée que sur la récidive d'un des comportements visés à l'article 5bis, mais non sur la violation d'une mesure d'éloignement. La disposition du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 5bis pourrait donc être complétée dans ce sens.

---

(2) Die Polizei kann zur Verhütung von Straftaten einer Person untersagen, ein bestimmtes Gebiet innerhalb von Berlin zu betreten oder sich dort aufzuhalten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person dort eine Straftat begehen wird (Aufenthaltsverbot). Das Verbot ist zeitlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang zu beschränken. Es darf räumlich nicht den berechtigten Zugang zur Wohnung der betroffenen Person umfassen. Die Vorschriften des Versammlungsrechts bleiben unberührt.

<sup>6</sup> Doc. parl. n° 7909<sup>3</sup>, p. 4.

<sup>7</sup> Idem.

4. Le droit d'ordonner une interdiction temporaire des lieux à l'égard d'auteurs de troubles répétés prévus à l'article 5bis constitue une nouvelle prérogative du bourgmestre qui se rajoute à celles qui lui ont d'ores et déjà été attribuées par la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale afin de maintenir l'ordre public (articles 6 [instauration d'un périmètre de sécurité] et 13 [saisie administrative d'objets ou de substances présentant un danger grave, concret et imminent pour l'ordre public]). Cette prérogative donnée au bourgmestre ne paraît en soi pas critiquable (pour autant que son application soit justifiée par des comportements répréhensibles répétés et suffisamment graves), nous avons vu ci-avant qu'elle est également prévue en droit néerlandais.

Aux termes du projet, l'interdiction consiste dans l'interdiction temporaire de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres déterminés, accessibles au public, sans jamais pouvoir couvrir l'ensemble du territoire communal. La personne est cependant autorisée à se déplacer dans le périmètre interdit pour plusieurs motifs, notamment pour se rendre à sa résidence habituelle ou de celle de ses proches, ainsi que pour d'autres motifs administratifs, professionnels ou médicaux ou en cas de force majeure.

Or, si la personne habite dans le périmètre interdit, elle ne pourrait quitter son logement que pour les motifs dûment justifiés repris ci-dessus. La mesure d'interdiction équivaudrait dans ce cas à une sorte d'assignation à résidence et la liberté de la personne intéressée de se déplacer en serait gravement entravée, ce qui ne va pas sans soulever la question de la proportionnalité de la mesure.

Ne conviendrait-il pas de prévoir que le domicile, ainsi que, le cas échéant, le lieu de travail, de la personne concernée ne puissent pas faire partie du périmètre interdit ? Il est noté à cet égard que dans les deux affaires précitées devant la Cour européenne des droits de l'homme, le bourgmestre avait pris en considération, au moment de fixer l'interdiction, que ni le domicile, ni le lieu de travail de la personne concernée ne se situaient dans la zone interdite<sup>8</sup> et qu'en droit allemand les législations des *Länder* prévoient que le « *Aufenthaltsverbot* » ne doit pas comprendre l'accès au logement de la personne concernée<sup>9</sup>.

5. Il est prévu que l'interdiction émise par le bourgmestre est portée à la connaissance de la personne concernée par le biais d'un courrier recommandé, suivant une procédure inspirée de l'article 102 du Nouveau code de procédure civile prévue pour la notification des citations devant le juge de paix, sauf au cas où la personne réside à l'étranger ou n'a ni domicile ou résidence connus, dans quel cas la notification est faite par huissier de justice.

La notification de l'interdiction par voie de lettre recommandée présuppose la connaissance du lieu de résidence de la personne concernée. Il est impératif, afin d'assurer l'efficacité de la mesure, de prévoir que le bourgmestre ait accès au Registre national des personnes physiques pour la finalité envisagée.

---

<sup>8</sup> CourEDH 4 juin 2002, *Oliveira c. Pays-Bas* et *Landvreugd c. Pays-Bas*, précités, § 11.

<sup>9</sup> Voir note en bas de page n° 5.

Il importe de s'assurer que l'interdiction en question ait été portée à la connaissance de la personne intéressée de manière effective, ce d'autant plus puisque la violation de l'interdiction constitue, au vœu du projet de loi, une infraction pénale, de sorte que le juge saisi d'une telle infraction devra vérifier, au titre de l'élément moral, que le prévenu avait eu connaissance personnelle de l'interdiction prononcée à son encontre.

La voie de la notification par courrier recommandé pose difficulté notamment à l'égard des personnes qui sont sans domicile fixe connu, respectivement celles qui sont déclarées, pour la forme, auprès d'un établissement du secteur social.

Afin de pallier ces difficultés, il est suggéré de prévoir que la notification de la mesure pourra se faire, outre par voie postale, encore par la police, ainsi que c'est également le cas pour les notifications en matière pénale faites à l'initiative du Ministère public<sup>10</sup>. Ce moyen de notification paraît d'autant plus approprié que la personne en cause serait, par définition, un auteur de troubles répétés sur la voie publique, et donc susceptible d'être interpellée par la police sur la voie publique. En cas de domicile inconnu, la personne pourrait faire l'objet d'un signalement policier aux fins de notification de la mesure à sa personne.

Une notification par voie d'huissier de justice à une personne sans domicile fixe ne paraît pas judicieuse puisque d'une part, elle engendre des frais importants, et d'autre part, cette forme de notification n'est pas nécessairement de nature à assurer la connaissance effective de l'acte à une personne sans domicile fixe.

Concernant la notification aux personnes domiciliées à l'étranger, le soussigné ne saisit pas pourquoi la notification ne serait dans ce cas pas à effectuer par voie postale. A titre de comparaison, les notifications judiciaires en matière pénale se font à l'étranger comme à l'intérieur du pays principalement par voie postale. Il est donc recommandé de maintenir la notification par voie postale également pour l'étranger. Si la notification postale s'avérait impossible à l'étranger, la personne pourrait se voir notifier l'interdiction par voie de police, à la suite de son signalement, si elle était de nouveau interpellée au Luxembourg.

6. Il importe de prévoir que dans tous les cas, les mesures d'interdiction de lieu prises par le bourgmestre soient portées à la connaissance de la Police grand-ducale puisque celle-ci est chargée de constater les violations à ces interdictions et d'en dresser procès-verbal dans le cadre de ses missions de police judiciaire, la violation de l'interdiction constituant, au vœu du projet de loi, une infraction pénale.

7. Dans la mesure où une interdiction de lieu apporte une restriction à la liberté d'aller et de venir et fait partant grief, il importe de préciser dans le projet de loi les voies de recours ouvertes contre la mesure d'interdiction prise par le bourgmestre et d'informer la personne intéressée de l'existence de ces voies de recours à l'occasion de la notification de cette mesure.

8. Les auteurs du projet de loi ont prévu d'assortir la violation de l'interdiction de lieu d'une amende de police de 25 à 250 euros. Ils ont donc choisi de sanctionner cette violation par une

---

<sup>10</sup> Article 381 du Code de procédure pénale.

sanction pénale (et non par une sanction administrative) et donc de rendre applicable la procédure pénale ordinaire.

Une peine d'amende de police jusqu'à 250 euros paraît cependant peu appropriée et rendre le dispositif prévu, pourtant assez lourd, peu efficace. Si la personne ne paie au final pas l'amende et que les mesures de recouvrement entreprises par l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA s'avéraient vaines, la contrainte par corps comporterait tout au plus deux jours d'emprisonnement<sup>11</sup>.

Il est suggéré de prévoir que la violation de l'interdiction du bourgmestre soit punissable d'une peine d'emprisonnement d'un maximum de quelques mois et d'une amende, ou de l'une de ces peines. Il est relevé à cet égard qu'il résulte des arrêts précités de la Cour européenne des droits de l'homme du 6 juin 2002, qu'aux Pays-Bas, la violation de l'interdiction de lieu prise par le bourgmestre est punissable d'une peine d'emprisonnement jusqu'à trois mois et d'une amende de seconde catégorie (soit jusqu'à 4.100 euros)<sup>12</sup>. Outre son caractère plus dissuasif, le fait de prévoir une peine d'emprisonnement permettra au juge de recourir à des peines alternatives tels les travaux d'intérêt général.



Luxembourg, le 4 novembre 2024

Pour le procureur général d'Etat,  
le premier avocat général

Marc HAPRES

<sup>11</sup> Aux vœux de l'article 30 du Code pénal, la durée de la contrainte par corps est d'un jour par 100 euros d'amende, sauf si elle est inférieure à 100 euros, auquel cas elle est d'un jour.

<sup>12</sup> CourEDH 4 juin 2002, *Oliveira c. Pays-Bas*, précité, § 23 et *Landvreugd c. Pays-Bas*, précité, § 32.