

Commission des Affaires intérieures

Procès-verbal de la réunion du 2 octobre 2024

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions du 28 mars 2024 (réunion jointe avec la Commission de la Mobilité et des Travaux publics), du 19 juin 2024, du 4 juillet 2024 ainsi que du 11 juillet 2024 (réunion jointe avec la Commission de la Justice)
2. 8369 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
 - Examen de l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises
 - Examen de l'avis de la Chambre de Commerce
 - Examen de l'avis de la Chambre des Métiers
 - Examen de l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics
 - Examen de l'avis de l'Ordre des Architectes et des Ingénieurs-Conseils
 - Examen de l'avis du Conseil d'État
 - Présentation et adoption d'un projet de rapport
3. 8426 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale
 - Désignation d'un rapporteur
 - Présentation du projet de loi
4. 8393 Débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2023)
 - Rapporteur : Madame Claire Delcourt
 - Examen du rapport d'activité en vue de l'élaboration d'une prise de position

*

Présents : M. Guy Arendt, Mme Nancy Arendt épouse Kemp, Mme Simone Beissel (en rempl. de M. Gusty Graas), Mme Djuna Bernard (en rempl. de M. Meris Sehovic), Mme Taina Bofferding, M. Luc Emering, M. Marc Goergen, Mme Françoise Kemp (en rempl. de Mme Nathalie Morgenthaler), M. Marc Lies, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, M. Ben Polidori (en rempl. de Mme Liz Braz), M. Tom Weidig

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Léon Gloden, Ministre des Affaires intérieures

▪ Ministère des Affaires intérieures :

- Cabinet ministériel

Mme Patricia Vilar, Coordination juridique

- Direction générale des affaires communales (DGAC)

M. Fabio Ottaviani, Direction de l'Aménagement communal et du Développement urbain

- Direction générale de l'immigration (DGIM)

M. Jean-Paul Reiter, Directeur de l'immigration
Mme Pascale Speltz, Service Étrangers

- Direction générale de la sécurité intérieure (DGSi)

Mme Martine Schmit, Directrice générale

- Police Lëtzebuerg :

M. Pascal Peters, Directeur général

M. Jean-Pierre Hoffmann, du groupe parlementaire CSV

M. Philippe Neven, Mme Sarah Brock, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Dan Biancalana, M. Emile Eicher, M. Claude Haagen

Mme Claire Delcourt, Rapporteur du débat d'orientation sur le rapport d'activité de l'Ombudsman (2023)

*

Présidence : M. Marc Lies, Président de la Commission

*

1. Approbation des projets de procès-verbal

Les projets de procès-verbal des réunions des 19 juin, 4 et 11 juillet 2024 sont approuvés à l'unanimité.

L'approbation du projet de procès-verbal de la réunion du 28 mars 2024 est reportée à une date ultérieure.

2. Projet de loi n° 8369 portant modification de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain

Désignation d'un rapporteur

La commission parlementaire désigne son président, M. Marc Lies (CSV), rapporteur du projet de loi n° 8369.

Présentation du projet de loi

Monsieur le Président-rapporteur explique brièvement les grandes lignes du projet de loi qui vise à prolonger la durée de validité initiale des autorisations de construire, qui est

actuellement d'une année, à deux années. La proposition relative à cette prolongation avait été formulée lors de la réunion nationale Logement du 22 février 2024 et a pour objectif d'alléger et d'accélérer les procédures administratives en matière d'urbanisme. Par la suite, les autorisations de construire pourront être prolongées sur demande du titulaire pour une durée maximale d'une année.

Monsieur le Ministre ajoute que la prorogation de la durée de validité initiale des autorisations de construire s'inscrit dans le cadre du paquet de mesures de simplification administrative décidé par le Gouvernement, et qui a été présenté lors de la réunion du 24 juin 2024 aux membres de la Commission des Affaires intérieures, de la Commission du Logement et de l'Aménagement du territoire ainsi que de la Commission de l'Environnement, du Climat et de la Biodiversité.

La durée de validité initiale des autorisations de construire sera dès lors fixée à deux années au lieu d'une année. Affirmant que l'expérience a montré qu'il n'est pas toujours aussi simple de pouvoir entamer immédiatement un projet de construction, l'orateur indique que le nouveau mécanisme permet à l'administré de disposer d'un délai doublé par rapport à la législation existante pour entamer les travaux de manière significative.

Dans ce contexte, il fait remarquer que la Chambre de Commerce a proposé dans son avis du 29 mai 2024 de prolonger l'autorisation initiale de construire de deux années, au lieu d'une année tel que prévu par la loi en projet, portant la durée totale de l'autorisation initiale à trois années, renouvelable d'une année maximum, portant la durée de validité totale à quatre années. Les auteurs du projet de loi estiment toutefois qu'une telle approche encouragerait la spéculation sur le marché immobilier.

À part cela, l'orateur se félicite du fait que tous les acteurs qui ont soumis un avis sur le projet de loi n° 8369 saluent la mesure proposée par celui-ci.

Échange de vues

- ❖ Se référant à l'affirmation de Monsieur le Ministre selon laquelle l'expérience a montré qu'il s'avère parfois difficile de commencer immédiatement un projet de construction, M. Marc Baum (déi Lénk) demande si le ministère des Affaires intérieures dispose de chiffres concernant les demandes de prolongation d'autorisations de construire déposées par des citoyens auprès des communes.

Monsieur le Ministre indique que son ministère ne dispose pas de tels chiffres, tout en précisant que son affirmation précitée se base sur son expérience acquise dans le cadre de sa précédente fonction de bourgmestre¹.

Examen des avis relatifs au projet de loi

Les différents avis ne suscitent aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Présentation et adoption d'un projet de rapport

Le projet de rapport ne suscite aucune observation particulière de la part des membres de la commission parlementaire.

Vote

¹ L'orateur a été le bourgmestre de la Ville de Grevenmacher de 2011 jusqu'à sa nomination comme ministre des Affaires intérieures en novembre 2023.

Le projet de rapport recueille l'accord unanime des voix exprimées.

Temps de parole

Pour les débats en séance plénière de la Chambre des Députés, il est proposé de recourir au modèle de base.

3. Projet de loi n° 8426

Désignation d'un rapporteur

La commission parlementaire désigne M. Laurent Mosar (CSV) rapporteur du projet de loi n° 8426.

Présentation du projet de loi

Monsieur le Ministre explique que le projet de loi n° 8426 vise notamment à compléter la mesure de police administrative actuellement prévue à l'article 5*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, qui permet à la Police d'éloigner une personne qui séjourne dans l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui.

Compte tenu des critiques qui ont été formulées à l'égard du « *Platzverweis* » actuel, adopté par la Chambre des Députés en 2022², le Gouvernement a prévu dans l'accord de coalition 2023-2028³ que « *le Platzverweis sera renforcé pour permettre à la PGD⁴ la sauvegarde effective de l'ordre public* ».

Dans son avis du 26 avril 2022 relatif au projet de loi n° 7909⁵ introduisant le « *Platzverweis* », le Conseil d'État avait critiqué que les modalités d'application de la mesure proposée étaient imprécises, notamment en ce qui concerne les limites dans l'espace de l'éloignement. Le « *Platzverweis* », tel que prévu par la loi précitée du 18 juillet 2018, avait également été jugé insuffisant et inefficace par le Syndicat National de la Police grand-ducale Luxembourg (SNPGL).

Selon l'orateur, l'expérience a montré que la mesure prévue à l'article 5*bis* de la loi précitée du 18 juillet 2018, à cause de son applicabilité limitée et de l'absence de modalités d'application précises, ne permet pas de garantir utilement le respect de l'ordre public et des droits et libertés d'autrui dans l'espace public.

Ainsi, l'article 1^{er} du projet de loi n° 8426 propose d'étendre le champ d'application du « *Platzverweis* » actuel et de permettre à la Police d'éloigner une personne, non seulement lorsqu'elle entrave l'entrée ou la sortie d'un bâtiment, mais également dans les cas de comportements suivants :

- le fait de se comporter de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques ;

² Devenu, après adoption par la Chambre des Députés, la loi du 22 août 2022 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

³ <https://gouvernement.lu/fr/publications/accord-coalition/accord-de-coalition-2023-2028.html>

⁴ Police grand-ducale

⁵ <https://www.chd.lu/lu/dossier/7909>

- le fait de se comporter 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 ;
- le fait de se comporter de manière à importuner des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

À l'instar de la teneur actuelle de l'article *5bis* de la loi précitée du 18 juillet 2018, l'application de cette nouvelle mesure se fait selon une gradation commençant par un rappel à l'ordre par la Police à destination de la personne à l'origine d'un des comportements visés. Dans l'idéal, ce rappel à l'ordre incitera la personne à adapter son comportement et aucune suite ne sera donnée par la Police. À défaut, la Police peut prononcer une injonction et, en dernier lieu, procéder à un éloignement, si nécessaire, en ayant recours à la force.

Au vu des critiques exprimées par le Conseil d'État dans son avis du 26 avril 2022 relatif au projet de loi n° 7909, il a été précisé dans le projet de loi n° 8426 que la distance de l'éloignement ne peut être supérieure à un rayon d'un kilomètre autour du lieu où le comportement perturbateur a été constaté. Ce rayon s'applique dans tous les cas, que la personne soit éloignée de l'entrée d'un bâtiment, de la voie publique ou d'un lieu accessible au public. L'éloignement vaut dans tous les cas pour une durée de 48 heures, une limite qui ne figure pas dans le texte actuel.

Une autre modification apportée au régime actuel consiste dans l'obligation pour la Police de dresser un rapport écrit de tout éloignement, qu'il ait été ou non recouru à la force. L'article *5bis* de la loi précitée du 18 juillet 2018, dans sa teneur actuelle, ne prévoit en effet la rédaction d'un rapport qu'en cas d'éloignement avec recours à la force.

L'article 2 du projet de loi n° 8426 vise à insérer un article *5ter* nouveau à la loi précitée du 18 juillet 2018. Ce dernier introduit une nouvelle compétence de police administrative du bourgmestre en vue du maintien de l'ordre public dans sa commune.

Selon le paragraphe 1^{er}, le bourgmestre peut, s'il constate sur base de rapports d'éloignement dressés par la Police, qu'une personne a adopté, au moins à deux reprises, au cours d'une période de trente jours, un comportement perturbateur énoncé à l'article 1^{er} de la loi en projet, prononcer à l'égard de cette personne une interdiction temporaire de lieu clairement délimitée pour une période maximale de trente jours.

Les paragraphes 2 et 3 prévoient en outre que le bourgmestre notifie l'interdiction temporaire de lieu à la personne concernée par lettre recommandée, accompagnée d'un avis de réception et qu'une copie de l'interdiction temporaire de lieu est transmise par lettre simple à la Police.

Le paragraphe 4 prévoit que la personne envers laquelle une interdiction de lieu a été prononcée par le bourgmestre reste autorisée à se déplacer dans le périmètre concerné si le déplacement est nécessaire pour se rendre à sa résidence habituelle, à celle d'un parent, d'un allié ou d'un partenaire. Un déplacement dans ledit périmètre reste également possible pour des motifs administratifs, professionnels ou médicaux, respectivement en cas de force majeure.

Le paragraphe 5 précise que le non-respect de l'interdiction temporaire de lieu est puni d'une amende allant de 25 euros à 250 euros. Cette amende a le caractère d'une peine de police.

Le Directeur général de la Police grand-ducale souligne l'importance des précisions que le projet de loi n° 8426 entend apporter à la mesure du « *Platzverweis* » actuel prévue dans la loi précitée du 18 juillet 2018, car elles contribuent à une meilleure sécurité juridique, tant pour les policiers qui mettront en œuvre cette mesure de police administrative, que pour les citoyens qui comprendront mieux les types de comportements pour lesquels ils pourraient être éloignés d'un lieu donné.

Dans ce contexte, l'orateur donne à considérer que l'article *5bis* actuel de la loi modifiée du 18 juillet 2018 ne s'applique que lorsque des personnes entravent l'accès à des bâtiments publics ou privés et n'a donc guère d'utilité pour le maintien de l'ordre public en général.

Il s'ensuit que, dans des situations dans lesquelles des personnes compromettent l'ordre public sans pour autant bloquer l'accès à un bâtiment, la Police grand-ducale ne peut pas appliquer d'autres mesures de police administrative, à l'exception de la détention administrative, prévue à l'article 14 de la loi précitée du 18 juillet 2018. Une mise en détention administrative de personnes pourrait toutefois s'avérer disproportionnée dans certains cas d'espèce. À titre d'exemple, l'orateur cite des cas où la Police a été appelée par des parents parce que des personnes majeures occupaient une aire de jeux de sorte que les enfants ne pouvaient plus y jouer. Étant donné que le simple fait de se trouver dans une aire de jeu ne justifie pas la mise en détention administrative et que les personnes concernées n'ont pas bloqué l'entrée ou la sortie d'un bâtiment, les policiers auraient eu les mains liées si la situation n'avait pas pu être résolue par de bonnes paroles.

Grâce à l'extension du champ d'application et à précision des modalités d'application du « *Platzverweis* », l'orateur estime que la Police grand-ducale sera mieux outillée pour faire cesser de tels troubles à l'ordre public.

Le dispositif du « *Platzverweis* » renforcé pourrait également se révéler bénéfique en vue d'empêcher des *hooligans*, dont on sait qu'ils ont, par le passé, compromis l'ordre public de manière répétée en provoquant notamment des bagarres, de se rendre à l'intérieur ou même aux abords du stade. Dans ce contexte, l'orateur fait remarquer que de telles situations ne sont actuellement pas régies par la législation nationale et fait référence à cet égard à la loi dite « loi foot⁶ » qui existe en Belgique.

Échange de vues

- ❖ M. Marc Goergen (Piraten) salue les explications du Directeur général de la Police grand-ducale qui montrent à quel point les critiques formulées en amont de l'adoption du projet de loi n° 7909 à la Chambre des Députés étaient justifiées, notamment en ce qui concerne l'aspect de la sécurité juridique pour les policiers dont la mission est d'appliquer le « *Platzverweis* » sur le terrain.

Concernant le projet de loi n° 8426, l'orateur s'interroge sur les raisons qui ont amené les auteurs à introduire dans le texte une distance d'éloignement qui ne peut être supérieure à un rayon d'un kilomètre autour du lieu où le comportement perturbateur a été constaté.

⁶ La loi relative à la sécurité lors des matches de football peut être consulté via le lien suivant : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=99-02-03&numac=1999000028

La Directrice générale de la DGSJ explique que la décision d'introduire une limitation spatiale de l'éloignement repose sur les critiques⁷ que le Conseil d'État avait exprimées dans le cadre de son avis relatif au projet de loi n° 7909. Les auteurs du projet de loi n° 8426 ont décidé de limiter l'éloignement à un rayon d'un kilomètre, estimant qu'une distance plus grande risque de restreindre de manière disproportionnée la liberté de circuler des personnes concernées.

Monsieur le Ministre souligne que les modalités de l'éloignement doivent respecter le critère de la proportionnalité.

Le Directeur général de la Police grand-ducale estime qu'il ne serait pas judicieux de prévoir une distance d'éloignement supérieure à un rayon d'un kilomètre, ni même de l'étendre à un rayon englobant l'ensemble du territoire de la commune sur lequel le comportement perturbateur a eu lieu, étant donné que la mesure du « *Platzverweis* » vise à remédier à des situations qui se produisent à un endroit spécifique.

- ❖ Mme Taina Bofferding (LSAP) demande de plus amples explications au sujet des nouvelles compétences de police administrative qui sont conférées aux bourgmestres dans le cadre de l'insertion d'un nouvel article 5^{ter} à la loi précitée du 18 juillet 2018. L'oratrice estime que si un bourgmestre peut prononcer une interdiction temporaire de lieu ainsi qu'une amende à l'encontre d'une personne qui a adopté, à au moins deux reprises, au cours d'une période de trente jours, un comportement perturbateur ayant entraîné un éloignement, cette approche constitue un « transfert de pouvoirs » de la Police grand-ducale vers les responsables communaux.

L'oratrice s'interroge en outre sur la définition concrète de la notion du « trouble de l'ordre public », soulignant que les dispositions du « *Platzverweis* » renforcé ne devraient en aucun cas limiter le droit de manifester, notamment dans le cas d'une manifestation de salariés devant le siège d'une entreprise.

Une autre question qui découle de la définition du « trouble de l'ordre public » est celle de savoir si le « *Platzverweis* » renforcé pourrait être appliqué par les policiers pour éloigner des personnes qui mendient à des endroits situés en dehors des zones de la capitale pour lesquelles le règlement de police de la Ville de Luxembourg prévoit une interdiction de la mendicité.

Finalement, l'oratrice souhaite savoir à partir de quel moment la Police est autorisée à utiliser la force pour éloigner un auteur d'un comportement perturbateur, tel que défini par l'article 1^{er} du projet de loi n° 8426, modifiant l'article 5^{bis} de la loi précitée du 18 juillet 2018.

Monsieur le Ministre rend attentif au fait que parmi les pouvoirs que le nouvel article 5^{ter} entend conférer aux bourgmestres ne figure pas la possibilité d'infliger des amendes

⁷ Dans son avis du 26 avril 2022 relatif au projet de loi n° 7909, le Conseil d'État avait relevé dans ses considérations générales ce qui suit : « [...] Tout comme pour le respect du périmètre de sécurité, le recours à la force, dans la disposition envisagée dans le projet de loi, n'est pas autrement encadré. En particulier, ne sont précisés ni les conditions, moyens et modalités de la contrainte, ni les limites dans l'espace de l'éloignement forcé. Concrètement, à quelle distance la personne pourra-t-elle être éloignée de force ? Le Conseil d'État note, à la lecture du commentaire, que « [...] la mesure d'éloignement par la force [...] se traduit par un déplacement de la personne de la zone encombrée vers une zone à proximité immédiate où la personne ne pose plus de gêne ». Certes, en vertu des principes de nécessité et de proportionnalité, le recours à la force doit se justifier au regard du contexte concret et de l'attitude des personnes visées par l'injonction d'éloignement et la mesure prise au titre du régime d'éloignement doit rester proportionnée par rapport à l'objectif de libre circulation recherché. Il n'empêche que, dans un but de sauvegarde des droits des personnes éloignées et d'encadrement de l'intervention des agents de la Police grand-ducale, il serait utile d'apporter des précisions dans le dispositif prévu en projet. [...] ».

pénales. La prononciation de telles amendes relève en effet de la compétence des tribunaux.

L'orateur tient à souligner que les dispositions du projet de loi n° 8426 ne sont pas liées à l'interdiction de la mendicité telle que prévue par le règlement de police de la Ville de Luxembourg.

En ce qui concerne la remarque de Mme Bofferding relative au droit de manifester, l'orateur indique que, suite à une motion⁸ adoptée par la Chambre des Députés dans le cadre des manifestations qui ont eu lieu dans le contexte de la pandémie liée au Covid-19, le Gouvernement a décidé d'inscrire dans l'accord de coalition 2023-2028 son intention de mettre en place « un cadre juridique nécessaire au bon déroulement des rassemblements en garantissant le droit constitutionnel de réunion pacifique et de rassemblement en plein air ». Signalant que l'élaboration d'un projet de loi afférent par le ministère des Affaires intérieures est en cours, l'orateur précise que le texte contiendra des dispositions qui visent à garantir la sécurité dans l'espace public, tant pour les manifestants que des citoyens qui se trouvent aux alentours des lieux de manifestation.

Le Directeur général de la Police grand-ducale se rallie aux remarques de Monsieur le Ministre, en soulignant que les dispositions du projet de loi n° 8426 ne visent en aucun cas à restreindre le droit de manifester. Selon l'orateur, la mesure du « *Platzverweis* » ne s'applique pas dans le cas d'une manifestation, étant donné qu'elle vise à mettre fin à un comportement perturbateur d'un seul auteur ou, tout au plus, d'un petit groupe de personnes.

En réponse à la question afférente de Mme Bofferding, l'orateur fait remarquer que, depuis l'entrée en vigueur de l'article *5bis* actuel de la loi précitée du 18 juillet 2018, la Police grand-ducale a dû recourir à la force dans huit cas pour éloigner une personne d'une entrée ou d'une sortie d'un bâtiment. Partant, il convient de conclure que dans la plupart des cas, le rappel à l'ordre a suffi pour inciter les personnes à quitter le lieu en question et qu'il n'y a pas eu d'usage excessif de la force par les agents de police.

- ❖ M. Marc Baum fait remarquer que si le Directeur général de la Police grand-ducale a indiqué que la mesure du « *Platzverweis* » visait plutôt à réprimer un comportement individuel, il a auparavant donné des exemples de comportements perturbateurs collectifs pour lesquels le « *Platzverweis* » renforcé pourrait être appliqué par la Police, tels que des rassemblements de groupes de personnes dans des parcs ou des bagarres entre supporters dans le cadre d'un match de football. Se ralliant à une question précédente de Mme Bofferding, l'orateur estime qu'en l'absence de définition concrète de la notion du « trouble de l'ordre public », la décision d'appliquer la mesure du « *Platzverweis* » renforcé serait laissée au pouvoir d'appréciation des policiers.

À part cela, l'orateur critique également l'article 2 de la loi en projet, qui entend introduire un article *5ter* nouveau à la loi précitée du 18 juillet 2018. À ses yeux, le fait que la décision sur la durée de l'interdiction temporaire de lieu, qui ne peut toutefois pas dépasser trente jours, incombera aux bourgmestres, implique l'inconstitutionnalité de l'article 2 du projet de loi, étant donné qu'il confère aux bourgmestres, qui font partie de l'exécutif, le pouvoir de prononcer des peines limitant le droit à la libre circulation, prérogative réservée jusqu'ici au pouvoir judiciaire. En outre, le projet de loi ne contient aucune disposition prescrivant aux bourgmestres les critères sur base desquels ils peuvent décider sur la durée de l'interdiction temporaire de lieu.

⁸ L'orateur se réfère à la motion n° 3694 déposé le 7 décembre 2021 par M. Laurent Mosar (CSV). Ladite motion est consultable *via* le lien suivant : https://www.chd.lu/fr/motion_resolution/3694.

Monsieur le Ministre ne partage nullement la remarque de M. Baum selon laquelle l'article 2 de la loi en projet serait inconstitutionnel, arguant, d'une part, que les bourgmestres disposent d'ores et déjà de pouvoirs de police administrative et que l'interdiction temporaire de lieu constitue une décision administrative contre laquelle la personne concernée peut introduire un recours devant un tribunal. D'autre part, il est rappelé que l'application du « *Platzverweis* » renforcé se déroule en étapes successives, commençant par un rappel à l'ordre de la Police, suivi d'une injonction de s'éloigner prononcée par la Police et, enfin, d'un éloignement par la Police, qui fera l'objet d'un rapport. L'orateur fait également remarquer que le projet de loi prévoit que plusieurs conditions doivent être remplies pour que le bourgmestre puisse prononcer une interdiction temporaire de lieu.

Renvoyant au projet de loi n° 8429⁹ qui vise à reprendre et à moderniser la terminologie des dispositions du décret de 1789 constituant les fondements du pouvoir général de police administrative communale et du décret de 1790 encadrant les missions de police qui incombent aux communes, Monsieur le Ministre tient à préciser que les pouvoirs que le projet de loi n° 8426 entend conférer aux bourgmestres font partie de ses responsabilités d'assurer l'ordre public local, qui consiste en la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques.

M. Marc Baum tient à souligner qu'il ne critique pas le fait qu'un bourgmestre puisse prononcer une sanction administrative, mais l'intention de laisser la durée l'interdiction temporaire de lieu, c'est-à-dire la gravité de cette sanction, au pouvoir d'appréciation des bourgmestres.

Dans ce contexte, l'orateur donne à considérer que la loi communale¹⁰ confère aux agents municipaux (« *Pechert* ») le pouvoir d'infliger une amende administrative, sous l'autorité du bourgmestre. Or, la mission des agents municipaux consiste à décider d'infliger ou non cette amende administrative, dont le montant est pourtant fixé par la loi.

- ❖ M. Laurent Mosar se rallie aux remarques de Monsieur le Ministre en ce qui concerne les pouvoirs et les responsabilités des bourgmestres et rend attentif au fait que la CSSF¹¹, en tant qu'autorité compétente pour la surveillance du secteur financier luxembourgeois, a le pouvoir d'infliger des amendes administratives et d'en fixer le montant.

M. Marc Baum estime que cette comparaison n'est pas pertinente, étant donné que les sanctions que la CSSF peut imposer ne sont pas privatives de libertés publiques.

M. Laurent Mosar ne partage pas l'avis de M. Baum et réplique que l'éventail des sanctions de la CSSF est vaste et peut aller jusqu'à l'interdiction d'exercer. Une interdiction d'exercer pourrait constituer pour une banque une atteinte à sa liberté publique.

Monsieur le Ministre répète que le projet de loi n° 8426 n'a pas vocation à conférer aux bourgmestres des pouvoirs qui lui permettraient d'infliger une amende pénale et que la prononciation de telles amendes relève de la seule compétence des tribunaux.

⁹ Projet de loi portant 1° modification : a) de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 ; b) du décret des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire ; c) de la loi modifiée du 14 février 1955 concernant la réglementation de la circulation sur toutes les voies publiques ; d) de la loi du 1^{er} août 1972 portant réglementation de l'inhumation et de l'incinération des dépouilles mortelles ; e) de la loi modifiée du 21 juin 1976 relative à la lutte contre le bruit ; f) de la loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain ; g) de la loi modifiée du 19 décembre 2008 relative à l'eau ; 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

¹⁰ Loi communale modifiée du 13 décembre 1988

¹¹ Commission de Surveillance du Secteur Financier

- ❖ Mme Djuna Bernard (déi gréng) demande si l'article 5ter précité a été élaboré en concertation avec d'autres acteurs, dont notamment le SYVICOL¹², et si Monsieur le Ministre estime que les responsables communaux disposent des capacités suffisantes pour mettre en œuvre la procédure en question.

Monsieur le Ministre indique que le SYVICOL a été sollicité pour avis lors de la phase d'avant-projet de loi et que le texte du projet de loi, tel que déposé à la Chambre des Députés, tient compte des recommandations du syndicat, ainsi que d'observations qui ont été formulées par les députés à l'égard de l'article 5bis actuel de la loi précitée du 18 juillet 2018 dans le cadre du débat en séance plénière de la Chambre des Députés relatif au projet de loi n° 7909.

L'orateur estime que les responsables communaux disposent des moyens et capacités suffisants pour la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 5ter nouveau.

- ❖ Se référant à la question de Mme Bofferding relative à l'usage de la force par les agents de la Police dans le cas d'un éloignement, Mme Lydie Polfer (DP) donne à considérer que le dispositif du « *Platzverweis* » actuel prévoit d'ores et déjà cette possibilité.

L'oratrice salue les pouvoirs que le projet de loi relatif au « *Platzverweis* » renforcé entend conférer aux bourgmestres, en soulevant que ces derniers sont responsables pour garantir la sécurité, la tranquillité et la salubrité publiques, mais qu'ils ne disposent que de très peu de moyens pour satisfaire à cette tâche.

Se référant à la question précédente de Mme Bernard, Mme Polfer¹³ fait remarquer que le SYVICOL a émis son avis¹⁴ relatif au projet de loi n° 8426 le 30 septembre 2024. Dans ce dernier, le syndicat se prononce en faveur de l'extension de la mesure du « *Platzverweis* ». Cependant, il soulève un certain nombre d'incertitudes au sujet de la procédure de la notification de la décision de l'interdiction temporaire de lieu à la personne concernée, qui se fait, d'après le nouvel article 5ter, paragraphe 2, par lettre recommandée avec avis de réception. La question se pose de savoir comment cette notification sera effectuée aux personnes sans domicile fixe. Le SYVICOL propose à cet égard d'ajouter au texte du projet de loi la possibilité que la décision d'interdiction temporaire de lieu soit remise en mains propres à la personne visée.

Monsieur le Président indique que, fort de son expérience de bientôt seize ans en tant que bourgmestre de la commune de Hesperange, il ne peut que se rallier à l'avis de Mme Polfer que les bourgmestres ne disposent que de peu de moyens pour prévenir des troubles à l'ordre public et qui permettent de répondre au sentiment subjectif d'insécurité des citoyens.

En ce qui concerne la problématique de la notification de la décision de l'interdiction temporaire de lieu, Monsieur le Ministre explique que l'envoi par lettre recommandée avec avis de réception constitue le mode de notification qui offre la plus grande sécurité juridique. Toutefois, si la personne concernée n'a pas de domicile fixe, la remise de la décision en mains propres devrait être envisagée, voire rendue possible.

Revenant sur les remarques précédentes de M. Baum relatives aux pouvoirs des bourgmestres, l'orateur fait remarquer que l'article 6¹⁵ de la loi modifiée du 18 juillet 2018

¹² Syndicat des villes et communes luxembourgeoises

¹³ L'oratrice est également 1^{ère} vice-présidente du SYVICOL et fait ainsi partie du Bureau du syndicat.

¹⁴ <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0149/194/299943.pdf>

¹⁵ **Art.6.** (1) Lorsqu'il existe un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique, le bourgmestre peut, tant que ce danger perdure, instituer, pour la période de temps qu'il détermine et qui ne peut excéder dix jours, renouvelables sur décision du bourgmestre, un périmètre de sécurité par lequel il limite ou interdit l'accès et le

confère au bourgmestre le pouvoir d'instituer un périmètre de sécurité en cas d'existence d'un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique.

- ❖ Tenant compte du fait que la Police grand-ducale n'a dû recourir à la force que dans huit cas pour éloigner des personnes, depuis l'entrée en vigueur du « *Platzverweis* » actuel, M. Ben Polidori (LSAP) s'interroge sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement estime nécessaire de renforcer cette mesure de police administrative.

En outre, l'orateur souhaite savoir si l'interdiction temporaire de lieu pourrait avoir pour conséquence que la personne concernée se rende simplement dans un autre lieu pour y exercer le même comportement perturbateur, qui était à l'origine de ses éloignements. Estimant que la plupart des éloignements sont effectués à Luxembourg-Ville, l'orateur demande si la mesure de l'interdiction temporaire de lieu pourrait engendrer un déplacement des auteurs de tels comportements vers d'autres communes du pays.

Monsieur le Ministre soulève que, dans un État de droit, les forces de police doivent avoir les moyens pour agir de manière adéquate, le cas échéant par l'usage de la force, contre les personnes qui troublent de manière répétitive l'ordre public. Toutefois, le fait que la Police n'a dû faire usage de la force que dans huit cas, montre que les personnes concernées obtempèrent généralement aux rappels à l'ordre et aux injonctions d'éloignement de la Police.

Estimant qu'il ne peut pas être exclu que des personnes à l'encontre desquelles une interdiction temporaire de lieu a été prononcée se déplacent d'une commune vers une autre, l'orateur fait remarquer qu'une fois en vigueur, le dispositif du « *Platzverweis* » renforcé sera applicable dans l'ensemble des communes du pays.

- ❖ Dans le contexte de la notification de la décision de l'interdiction temporaire de lieu, M. Tom Weidig (ADR) demande si le ministère des Affaires intérieures dispose d'estimations sur le nombre de personnes susceptibles d'être frappées d'une interdiction temporaire de lieu en l'espace d'un an ainsi que sur la part de ce nombre que représentent les personnes sans adresse et les personnes en situation irrégulière au Luxembourg.

En ce qui concerne les comportements visés par l'article 5*bis* nouveau qu'entend introduire le projet de loi n° 8426, l'orateur demande de plus amples précisions sur la signification concrète des termes « importuner des passants ». Estimant que le verbe « importuner » pourrait être traduit en luxembourgeois par « *stéieren*¹⁶ », l'orateur demande si la mendicité est également considérée comme un comportement perturbateur par les auteurs du projet de loi. À part cela, l'orateur souhaite savoir si l'appréciation de l'existence d'un comportement perturbateur incombe aux policiers qui le constatent ou aux « passants » qui se sentent entravés dans leur liberté de mouvement par le comportement d'autrui.

séjour sur la partie de la voie publique ou dans les lieux accessibles au public concernés par ce danger, qui sont déterminés par lui.

Si le périmètre de sécurité à établir concerne le territoire de plus d'une commune, l'institution et le renouvellement en appartiennent au ministre ou à son délégué.

Le périmètre de sécurité peut être instauré sur décision orale, à confirmer par écrit dans les quarante-huit heures.
(2) Dans l'urgence la Police peut instituer un périmètre de sécurité pour garantir ses interventions et celles des services de secours.

(3) Le périmètre est établi moyennant des installations matérielles ou des injonctions.

Toute personne non autorisée qui tente d'accéder, accède, ou qui se maintient dans le périmètre de sécurité peut être éloignée, au besoin par la force.

Le périmètre de sécurité est levé dès que les conditions ayant justifié sa mise en place ne sont plus réunies.

¹⁶ Selon le *Lëtzebuenger Online Dictionnaire*, le verbe luxembourgeois « *stéieren* » pourrait encore être traduit en français par « déranger » ou « gêner ». (<https://lod.lu/artikel/STEIAREN1>).

Monsieur le Ministre précise qu'un comportement perturbateur doit être qualifié comme tel par le « passant » et qu'il doit y avoir une entrave à sa liberté publique.

L'orateur répète que la mendicité simple ne fait pas partie des comportements visés par la mesure du « *Platzverweis* » renforcé, en rappelant que le projet de loi n° 8418¹⁷ prévoit la suppression de l'infraction de mendicité simple du Code pénal. Or, si un mendiant poursuit un passant ou le pelote, la Police peut appliquer les mesures du « *Platzverweis* » renforcé pour protéger le passant.

Revenant sur les différentes remarques précédentes relatives à l'usage de la force, le Directeur général de la Police grand-ducale tient à préciser que chaque mesure policière administrative appliquée et impliquant l'usage de la force fait l'objet d'un contrôle de l'IGP. À part cela, les prescriptions de service de la Police définissent clairement les mesures que les policiers doivent prendre en fonction de la situation. Par ce biais, il sera assuré que les mesures du « *Platzverweis* » renforcé seront appliquées par les policiers afin de mettre fin à un comportement perturbateur émanant d'un individu plutôt que d'un collectif.

Suite aux remarques de M. Baum, l'orateur explique que si des bagarres entre supporters de football peuvent être considérées comme une action collective, ces phénomènes sont généralement provoqués par un ou deux meneurs. Il s'ensuit que si une interdiction temporaire de lieu était prononcée à l'encontre de ces individus, qui les empêchait d'accéder aux abords du stade, le risque de bagarre pourrait être réduit.

L'orateur estime en outre que la remarque de M. Polidori selon laquelle le Gouvernement estimerait nécessaire de « renforcer » la mesure du « *Platzverweis* » n'est pas tout à fait pertinente. Étant donné que le « *Platzverweis* » actuel ne peut être appliqué que dans des situations dans lesquelles des personnes entravent l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé, il conviendrait plutôt de considérer que le projet de loi n° 8426 vise à étendre le champ d'application de cette mesure de police administrative dans l'objectif de permettre dorénavant à la Police de mettre fin à d'autres types de comportements perturbateurs qui portent atteinte à la liberté de circuler.

Concernant la remarque de M. Polidori selon laquelle l'interdiction temporaire de lieu pourrait engendrer un déplacement des auteurs de tels comportements vers d'autres communes du pays, l'orateur souligne que le projet de loi ne vise pas à contrôler les déplacements des auteurs de comportements perturbateurs à l'intérieur du pays. L'objectif du projet de loi consiste à élargir les types de situations dans lesquelles la Police peut intervenir pour garantir la liberté de circuler de tout un chacun dans l'espace public.

En réponse aux questions afférentes de M. Weidig, l'orateur indique que la Police grand-ducale ne dispose pas de statistiques quant à la résidence des personnes ayant fait l'objet d'un éloignement par le passé. En cas d'éloignement par la force, seules les données relatives à l'identité de la personne concernée sont actuellement collectées par les policiers. Or, dès l'entrée en vigueur des dispositions prévues par le projet de loi n° 8426, il faudra que les policiers notent également l'adresse des personnes éloignées afin qu'elles puissent être notifiées par lettre recommandée lorsqu'une interdiction temporaire de lieu est prononcée à leur encontre.

M. Tom Weidig s'interroge sur le cas de figure dans lequel une personne indique une fausse adresse aux policiers.

¹⁷ Projet de loi portant modification 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale

Monsieur le Ministre et la Directrice de la DGSI ajoutent que l'article 5ter nouveau, paragraphe 2, dernière phrase, prévoit que « *lorsque la personne concernée réside à l'étranger ou n'a ni domicile, ni résidence connus, la notification est faite par l'huissier de justice.* ».

- ❖ Mme Taina Bofferding prend note de l'information du Directeur général de la Police grand-ducale selon laquelle la Police a dû recourir à la force dans huit cas pour éloigner une personne, tout en faisant remarquer que Monsieur le Ministre avait indiqué, dans sa réponse à la question parlementaire n° 809 posée par M. Dan Biancalana et elle-même, que le nombre d'injonctions d'éloignement prononcées par la Police, depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 22 août 2022, ne soit pas disponible.

S'adressant à Monsieur le Président, l'oratrice demande s'il peut donner des exemples de situations concrètes qui se sont produites par le passé dans sa commune et pour lesquelles il estime qu'il aurait pu mieux réagir avec les nouveaux pouvoirs que le projet de loi n° 8426 prévoit de conférer aux bourgmestres.

Soulevant que les situations qui affectent la salubrité publique et qui renforcent le sentiment d'insécurité des citoyens sont nombreuses, Monsieur le Président explique que, dans un passé récent, il a été confronté avant tout à un nombre croissant de réclamations de citoyens de sa commune concernant le fait que des sans-abris s'installent à l'intérieur de bâtiments résidentiels. Le séjour de ces personnes s'avère souvent très désagréable pour les habitants des logements et pose en outre des problèmes de salubrité et d'hygiène, mais aussi de sécurité.

Se référant à la remarque de Mme Bofferding au sujet de la réponse de Monsieur le Ministre à la question parlementaire n° 809¹⁸, la Directrice de la DGSI attire l'attention sur le fait que dans ladite question parlementaire, les demandeurs ont demandé des chiffres relatifs au nombre de personnes « qui se sont éloignées de leur plein gré suite à la demande d'agents de police » et au nombre d'injonctions d'éloignement prononcées. Or, le fait que la loi précitée du 22 août 2022 prévoit qu'un rapport doit être dressé par les policiers uniquement en cas d'éloignement qui s'est fait par la force, explique pourquoi le Directeur général de la Police grand-ducale a pu annoncer qu'il y a eu huit éloignements avec usage de la force, tandis que des chiffres relatifs au nombre de personnes qui se sont éloignées suite à un rappel à l'ordre ou à une injonction d'éloignement ne sont pas disponibles.

- ❖ M. Marc Baum juge opportun que la notification à la personne concernée de la décision de l'interdiction temporaire de lieu soit faite par lettre recommandée avec avis de réception, mais partage les préoccupations concernant la notification de cette décision aux sans-abris.

L'orateur répète qu'il juge arbitraire le fait qu'à l'avenir les bourgmestres seront autorisés à décider de la durée de l'interdiction temporaire de lieu. Se référant à la remarque de Monsieur le Ministre selon laquelle les bourgmestres ont le pouvoir d'instituer un périmètre de sécurité en cas d'existence d'un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique, l'orateur estime qu'un tel pouvoir n'est conféré aux bourgmestres que dans des situations exceptionnelles. Or, le projet de loi n° 8426 prévoit d'accorder aux bourgmestres des pouvoirs régulièrement applicables et qui ne se limitent pas à la décision de prononcer ou non une sanction administrative, mais qui permettent aux responsables communaux de décider de la durée de la restriction de la liberté de circuler des personnes visées.

¹⁸ <https://wdocs-pub.chd.lu/docs/exped/0147/075/294752.pdf>

Mme Lydie Polfer rend attentif au fait que les bourgmestres disposent d'ores et déjà d'autres pouvoirs qui permettent de restreindre la liberté de circuler de personnes. Signalant qu'en tant que bourgmestre de la Ville de Luxembourg, elle n'a jamais dû prendre une telle mesure, l'oratrice fait savoir que la loi communale confère le pouvoir au bourgmestre de demander l'admission dans un établissement ou service de psychiatrie des personnes qui compromettent l'ordre ou la sécurité publics¹⁹.

À part cela, le bourgmestre peut autoriser la Police grand-ducale à accéder à un logement dans le cadre de sa mission de contrôle des critères de salubrité et d'hygiène de logements situés sur le territoire de sa commune.

4. Projet de loi n° 8393 - Débat d'orientation sur le rapport d'activité 2023 de l'Ombudsman

La commission parlementaire constate que le Médiateur a été saisi de plusieurs réclamations relevant des attributions du ministère des Affaires intérieures. Ces réclamations ont été dirigées, d'une part, contre les communes et, d'autre part, contre la Direction de l'immigration.

Examen des réclamations dirigées contre les communes

En ce qui concerne le volet des communes, Monsieur le Président tient à rappeler que la Commission des Affaires intérieures n'a pas la possibilité de consulter des représentants des communes, étant donné que l'identité des administrations communales concernées n'est pas divulguée par l'Ombudsman dans son rapport d'activité. Par conséquent, la commission ne peut que prendre position par rapport aux différentes réclamations en se basant sur le point de vue de l'Ombudsman et donc sur une description unilatérale des situations qui émane des administrés. Vu que la commission, tout comme le ministère des Affaires intérieures, n'ont pas connaissance des différentes interactions et échanges qui ont eu lieu entre les administrés et les administrations communales concernées, il est très difficile pour eux de se prononcer de manière concrète par rapport aux réclamations soulevées.

La commission note qu'au cours de l'année 2023, 122 réclamations en relation avec le secteur communal ont été introduites auprès de l'Ombudsman. Le nombre total des réclamations à l'égard des communes a donc diminué d'une unité par rapport à 2022 (123 réclamations introduites).

70 réclamations introduites ont pu être clôturées définitivement, 3 réclamations ont pu être clôturées provisoirement et 49 dossiers ont été en cours de traitement après le 31 décembre 2023.

Des 70 réclamations qui ont pu être clôturées définitivement, 36 réclamations ont été déclarées « recevables », 16 réclamations ont été « irrecevables » et 17 ont fait l'objet d'un désistement des réclamants.

Pour les 36 réclamations recevables, 12 dossiers ont obtenu une correction totale et 3 dossiers ont obtenu une correction partielle. 2 réclamations n'ont pas obtenu de correction

¹⁹ L'oratrice se réfère à l'article 73 de la loi communale du 13 décembre 1988 qui prévoit ce qui suit :

Art 73. Le bourgmestre ou celui qui le remplace a qualité pour demander l'admission dans un établissement ou service de psychiatrie des personnes qui compromettent l'ordre ou la sécurité publics, dans les conditions et suivant les modalités déterminées à l'article 7 de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux.

et 19 réclamations introduites auprès de l'Ombudsman se sont avérées comme non fondées²⁰.

Les réclamations introduites auprès de l'Ombudsman et relatives aux communes concernent principalement les matières suivantes :

- aides sociales (aide financière, aide au logement, chèque-service accueil) ;
- état civil (naissance, mariage, décès) ;
- impôts et taxes relevant de la commune ;
- inscription et radiation au registre communal des personnes physiques ;
- urbanisme, réseaux, voirie et stationnement ;
- silence ou lenteur de la commune.

Examen des réclamations concernant la Direction de l'immigration

La Commission constate que le rapport d'activité 2023 de l'Ombudsman comprend un constat général portant sur la lenteur de traitement de demandes de protection internationale [2023/5] ainsi que plusieurs réclamations dirigées contre la Direction de l'immigration.

Au sujet de la lenteur de traitement de demandes de protection internationale, Monsieur le Ministre informe la Commission de ce qui suit :

- en 2023, un total de 1 697 décisions ont été prises par le Service des réfugiés en matière de protection internationale, dont 777 en moins de 6 mois, 775 dans les 21 mois et 145 après 21 mois ;
- chaque demande de protection internationale est analysée de manière individuelle sans qu'il n'y ait d'automatisme au niveau de la prise de décision ;
- la procédure de traitement d'une demande de protection internationale prévoit que l'enquête en matière d'immigration, au cours de laquelle le DPI²¹ est convoqué à un entretien, est menée par un fonctionnaire différent de celui qui prend *in fine* la décision ;
- certaines demandes sont traitées en quelques jours (par exemple : BPI²² dans un autre État-membre de l'Union européenne ; DPI originaire des Balkans ou de la Géorgie) ;
- le traitement d'autres demandes peut prendre plusieurs mois, en fonction notamment du pays d'origine du demandeur, de la procédure applicable, de l'intervention d'acteurs externes (Police grand-ducale, médecins, SRE²³, Commission d'évaluation de l'intérêt supérieur des mineurs non accompagnés), en cas de procédure « Dublin » non aboutie ou encore de la complexité de la demande ;
- différentes crises internationales ont eu un impact important sur la durée de traitement des demandes de protection internationale, dont notamment la prise de pouvoir des Talibans en Afghanistan en 2021 et l'invasion russe en Ukraine en 2022 ;

²⁰ Rapport Ombudsman 2023 : « Réclamation non fondée : réclamation considérée non fondée par l'Ombudsman après étude au fond et éventuelle intervention auprès de l'Administration. ».

²¹ Demandeur de protection internationale

²² Bénéficiaire de protection internationale

²³ Service de renseignement de l'État

- conformément à l'accord de coalition 2023-2028, la réduction de la durée du traitement des demandes de protection internationale est une priorité du Gouvernement ;
- les efforts dans ce domaine seront poursuivis, entre autres au niveau des ressources humaines²⁴, de la formation des agents en charge du traitement des demandes de protection internationale (notamment dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile) ainsi que de la digitalisation ;
- il convient de signaler que les efforts entrepris portent leurs fruits : pendant les huit premiers mois de l'année en cours, le Service des réfugiés a d'ores et déjà notifié 1 383 décisions, alors que pour cette même période en 2023, 1 125 décisions ont été prises, ce qui constitue une augmentation de presque 250 décisions.

Le Directeur de l'immigration poursuit en fournissant des explications détaillées concernant les différents cas concrets décrits dans le rapport d'activité 2023 de l'Ombudsman.

- Rectification de la date de naissance d'un demandeur de protection internationale [2023/6]

L'Ombudsman a été saisi de deux dossiers introduits par des DPI qui, au moment de l'enregistrement de leurs données, avaient indiqué une date de naissance erronée. Dans ces dossiers, l'attestation de demande de protection internationale indiquait donc une date de naissance « 00/00/année », conformément à l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 28 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques.

Les personnes concernées ont saisi l'Ombudsman pour essayer de voir dans quelle mesure une rectification par la Direction de l'Immigration de cette date de naissance serait possible. L'indication erronée de la date de naissance, pour quelque raison que ce soit, peut avoir des conséquences désastreuses pour les personnes concernées.

La Direction de l'immigration ne peut s'en tenir qu'à la loi qui exige la production d'un document d'identité ou de voyage indiquant la date de naissance pour faire procéder à la rectification demandée. De plus, la Direction de l'immigration ne peut pas procéder à la modification de la date de naissance si elle ne dispose pas des pièces justificatives requises par la loi du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques. Ainsi, afin de pouvoir procéder aux changements requis, il faut impérativement présenter l'original d'un document d'identité ou de voyage renseignant la date de naissance exacte, document qui doit être qualifié d'authentique par l'Unité de Police de l'Aéroport avant tout changement.

- Cas Dublin III : Transfert du Luxembourg en Lituanie malgré des abus des autorités lituaniennes contre le demandeur, rapportés par une association internationale connue [2023/7]

L'Ombudsman a été saisi par un DPI qui a fait l'objet d'une décision de transfert vers la Lituanie. Cette personne avait l'appui d'une association internationale renommée, car elle était suivie par celle-ci en Lituanie. Pendant le séjour de la personne concernée en Lituanie, il a été fait état de graves abus des autorités lituaniennes envers celle-ci. Si effectivement des jugements de pays voisins ont confirmé l'existence de défaillances systémiques dans ce pays balte, le Tribunal administratif national a confirmé la décision ministérielle des autorités luxembourgeoises en vue d'un transfert du réclamant vers la Lituanie.

²⁴ Actuellement, la DGIM compte 185 équivalents temps plein (ETP).

- Organisation d'un transfert Dublin III d'une famille en Croatie sans garanties individuelles que les enfants ne feront pas l'objet d'une rétention [2023/8]

L'Ombudsman a également été saisi, par le biais d'un avocat, par une famille de DPI de nationalité turque, qui a été informée qu'elle fera l'objet d'un transfert vers la Croatie. La décision de transfert a en effet été confirmée par un jugement du 28 mars 2023 du Tribunal administratif, sans exigence de garanties individuelles.

L'avocat des réclamants a toutefois rendu attentif à un jugement du Tribunal administratif, prononcé le 5 mai 2023²⁵ dans une affaire similaire, qui a annulé ladite décision Dublin III de transfert vers la Croatie au motif que l'État doit obtenir des garanties individuelles quant à la prise en charge des enfants mineurs adaptée à leur âge, respectivement l'absence de mesures de rétention dans leur chef en Croatie, car il est avéré que la Croatie prend des mesures de rétention contre les enfants.

Par la suite, la Direction de l'immigration a formulé une demande auprès des autorités croates de fournir de telles garanties individuelles, notamment en ce qui concerne un logement adéquat, adapté au jeune âge des enfants. La Direction de l'immigration a informé l'Ombudsman que les garanties ont été demandées le 23 mai 2023 et que les autorités croates ont fait droit à cette demande le 13 juin 2023.

L'Ombudsman estime que le courriel du 13 juin 2023 des autorités croates « *emploie une terminologie très vague et généralisée selon laquelle la Croatie respecterait systématiquement le cadre légal de l'Union européenne, et pour le surplus se limite à dire que la Croatie peut accueillir une famille avec 4 enfants, sans la moindre précision* ». À ses yeux, ledit courriel est contraire aux constats du Tribunal administratif dans le cadre du jugement précité du 5 mai 2023, car il y aurait lieu de demander, dans l'intérêt supérieur de l'enfant, des garanties individuelles non seulement pour un accueil adapté à l'âge des enfants, mais aussi pour l'exclusion des mesures de rétention. Ainsi, l'Ombudsman regrette que la Direction de l'immigration n'ait pas cherché davantage à recueillir des garanties concrètes concernant l'absence de rétention par les autorités croates, bien qu'elle ait respecté les termes du jugement de l'espèce du Tribunal administratif.

Le Directeur de l'immigration souligne dans ce contexte que son administration s'est conformée aux règles officielles de l'organisation de transfert Dublin III et qu'elle a dûment sollicité des autorités croates des garanties individuelles. La Direction de l'immigration a finalement procédé au transfert des personnes concernées vers la Croatie. Étant donné que des autorités luxembourgeoises ont été présentes au moment de la prise en charge de la famille turque par les autorités croates, la Direction de l'immigration peut témoigner que les membres de la famille ont immédiatement pu introduire une demande d'asile et ont ensuite été transférés dans un foyer d'accueil.

- Refus de protection temporaire : Départ d'un ressortissant ukrainien en Russie peu avant l'invasion militaire [2023/9]

Un ressortissant ukrainien a saisi l'Ombudsman, car il s'est vu notifier un refus de protection temporaire, alors qu'il ne résidait plus en Ukraine au moment de l'invasion militaire en février 2022. En effet, la personne en question avait quitté l'Ukraine en novembre 2021 pour aller travailler en Russie.

²⁵ N° du rôle 48780

Se référant à un extrait de la décision d'exécution (UE) 2022/382 du Conseil du 4 mars 2022²⁶, l'Ombudsman a demandé à la Direction de l'immigration de bien vouloir considérer la possibilité d'appliquer son pouvoir discrétionnaire dans le cadre du dossier en question, arguant que l'administré ne pouvait ni retourner dans le pays dont il a la nationalité, ni dans le pays responsable de l'invasion militaire où il se trouvait en février 2022.

La Direction de l'Immigration a décidé de ne pas faire application du pouvoir discrétionnaire, alors que la raison du départ fin 2021 n'était pas liée aux tensions politiques, mais a proposé comme solution à l'amiable d'accorder une autorisation de séjour pour motifs humanitaires à l'administré. Celui-ci a toutefois décidé d'introduire une demande de protection internationale, qui a été refusée par la Direction de l'immigration et l'Ombudsman a clôturé le dossier.

- Refus de protection temporaire à un ressortissant arménien résident en Ukraine [2023/10]

L'Ombudsman a été saisi par l'avocate d'un DPI qui s'est vu notifier une décision de refus du statut en question. La décision est basée sur le fait que l'administré, bien qu'il ait été résident en Ukraine et qu'il soit parti après le 24 février 2022, suite à l'invasion militaire russe, n'a pas pu démontrer qu'il n'était pas en mesure de rentrer dans sa région d'origine, à savoir l'Arménie, dans des conditions sûres et durables. Il ressort du dossier que l'administré a quitté l'Arménie pour s'installer en Ukraine en 2000 en raison du conflit militaire entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

La Direction générale de l'Immigration a informé l'Ombudsman qu'elle estime que l'Arménie n'est « *actuellement pas confrontée à une situation de conflit armé ou de violence endémique, au risque grave de violation systématique ou généralisée des droits de l'Homme* ». De plus, l'administré n'aurait pas rapporté de preuve pouvant établir qu'il existe un risque aggravé l'empêchant de retourner dans son pays d'origine dans des conditions sûres et durables.

- Refus d'autorisation de séjour en qualité d'étudiant [2023/11]

En été 2023, l'Ombudsman a été saisi par plusieurs étudiants étrangers qui se sont vu refuser une autorisation de séjour en qualité d'étudiant dans le but de poursuivre des études universitaires au Grand-Duché.

Dans la plupart des cas l'Ombudsman a compris la décision ministérielle basée sur des doutes quant aux preuves de ressources financières suffisantes.

Or, dans un cas particulier, la décision n'était pas compréhensible pour le médiateur, mais a été rectifiée par la Direction de l'Immigration par la suite.

- Renouvellement de l'autorisation de séjour en qualité de travailleur salarié [2023/12]

²⁶ L'Ombudsman s'est référé à l'extrait suivant : « *Les États membres peuvent également faire bénéficier de la protection temporaire d'autres catégories de personnes déplacées outre celles auxquelles la présente décision s'applique, lorsqu'elles sont déplacées pour les mêmes raisons et à partir du même pays ou de la même région d'origine que celles et ceux visés dans la présente décision. Dans ce cas, les États membres devraient en informer immédiatement le Conseil et la Commission. Dans ce contexte, les États membres devraient être encouragés à envisager d'étendre la protection temporaire aux personnes qui ont fui l'Ukraine peu avant le 24 février 2022, alors que les tensions augmentaient, ou qui se sont retrouvées sur le territoire de l'Union (par exemple, en vacances ou pour des raisons professionnelles) juste avant cette date et qui, en raison du conflit armé, ne peuvent pas retourner en Ukraine.* ».

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier par un ressortissant de pays tiers qui s'est vu refuser le renouvellement de son autorisation de séjour en sa qualité de travailleur salarié. L'avocat de l'administré a adressé un recours gracieux en expliquant que le réclamant, s'il n'a jamais travaillé auprès de la société pour laquelle il avait obtenu une autorisation de séjour en tant que travailleur salarié, a toutefois trouvé un autre emploi comparable auprès d'un autre employeur.

En effet, le réclamant, une fois arrivé sur le territoire national, a appris que la société pour laquelle il devait travailler ne pouvait plus honorer son contrat parce que le client final n'avait pas pu attendre « aussi » longtemps (sachant pourtant que l'autorisation de séjour avait été délivrée en 7 semaines).

La Direction de l'immigration reproche que le test du marché a été effectué pour le premier employeur et non pas pour le nouvel employeur et considère que l'administré a ainsi transmis des informations trompeuses dans le cadre de sa demande d'autorisation de séjour avant l'entrée sur le territoire. Dans son rapport d'activité, l'Ombudsman note que la Direction de l'immigration fait une application correcte de la loi et ne peut risquer de tolérer et ainsi encourager la démarche du premier employeur qui n'a pas honoré le contrat ayant rendu possible l'entrée sur le territoire moyennant une autorisation de séjour. La Direction de l'immigration déplore que le réclamant n'ait pas pris la peine de la contacter pour l'informer du problème rencontré.

Dans un autre dossier, un réclamant s'est vu refuser le renouvellement de son autorisation de séjour en sa qualité de travailleur salarié, étant donné qu'il n'a pas travaillé dans le secteur d'activité accordé. En effet, il était prévu que la personne recrutée travaille en tant que maçon qualifié pour un salaire de 18 euros par heure. Or, elle n'a finalement jamais travaillé en tant que maçon, poste pour lequel la société s'était vu délivrer par l'ADEM²⁷ le certificat l'autorisant à employer un ressortissant de pays tiers, mais a signé un contrat en tant qu'ouvrier polyvalent pour un salaire inférieur.

La Direction de l'immigration reproche au réclamant de lui avoir communiqué des informations trompeuses afin de contourner les procédures administratives de l'article 42, paragraphe (2), de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration.

- Refus de regroupement familial en faveur d'un mineur non accompagné [2023/13]

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier par un jeune garçon, de nationalité syrienne, bénéficiaire de la protection subsidiaire, qui a sollicité le regroupement familial en faveur de ses parents et de ses frères et sœurs. L'enfant est arrivé au Luxembourg en mars 2021. Sa tante avait fait une demande de protection internationale pour lui le même mois.

L'enfant a été placé avec effet immédiat en octobre 2021 par le Juge de la jeunesse auprès d'un foyer d'accueil à Luxembourg.

Au printemps 2022, le juge aux affaires familiales a déclaré la demande en nomination d'un administrateur *ad hoc* irrecevable. Le juge se base sur le fait que la structure d'accueil jouit à l'égard du mineur de tous les attributs de l'autorité parentale en application de l'article 11 de la loi du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse pour en déduire qu'au moment du dépôt de la requête en nomination d'un administrateur *ad hoc*, le jeune homme n'est pas à considérer comme un mineur non accompagné au sens de l'article 2 de la loi du 18 décembre 2015 et pour déclarer irrecevable sa demande en nomination d'un administrateur *ad hoc*.

²⁷ Agence pour le développement de l'emploi

La Direction de l'Immigration estime qu'il y a lieu de retenir que le Juge aux affaires familiales a estimé en date du 1^{er} mars 2022 que l'enfant n'est pas à considérer comme mineur non accompagné et n'a, de ce fait, pas procédé à la nomination d'un administrateur *ad hoc*. Il n'appartiendrait ainsi pas à la Direction de l'immigration de mettre en doute cette conclusion. Par conséquent et conformément à l'avis du Juge aux affaires familiales, l'enfant ne peut pas être considéré comme mineur non accompagné, raison pour laquelle la Direction de l'immigration a décidé de ne pas revenir sur sa décision.

- Refus d'autorisations de séjour aux parents de personnes adultes [2023/14]

L'Ombudsman est intervenu dans plusieurs dossiers pour critiquer l'interprétation de la Direction de l'immigration en ce qui concerne les relations entre parents et fils/fille dans le cadre de demandes de regroupement familial ou d'autorisation de séjour « vie privée », déposées par des personnes adultes, pour l'un ou les deux parents, ressortissants d'un pays tiers.

Le Médiateur affirme que ces relations sont actuellement interprétées par la Direction de l'immigration de sorte qu'*a priori* toute relation entre parent et fils/fille est qualifiée de normale/ordinaire. Ainsi, même si les demandeurs peuvent rapporter la preuve d'un contact virtuel ou téléphonique quotidien et de visites réciproques tous les ans, ces éléments sont considérés comme n'étant pas suffisamment stables, durables et intenses pour justifier une autorisation de séjour « vie privée ».

Le Directeur de l'immigration explique à cet égard que les règles en matière de regroupement familial, en vertu de l'article 70 (5) de la loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration, qui prévoient que l'entrée et le séjour peuvent être autorisés par le ministre aux ascendants en ligne directe au premier degré du regroupant lorsqu'ils sont financièrement à sa charge et qu'ils sont privés du soutien familial nécessaire dans leur pays d'origine. Or, si le parent n'est pas à charge et a des ressources suffisantes pour garantir ses frais de vie essentiels au pays d'origine, il ne peut pas bénéficier de cette catégorie de séjour et peut demander une autorisation de séjour « vie privée » sur base de l'article 78 (1), point c) de la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et de l'immigration. Dans ce contexte, le regroupant et son parent doivent faire preuve de liens personnels, intenses, anciens et stables.

De ce qui précède, il s'ensuit pour la Direction de l'immigration que les demandeurs d'une autorisation de séjour « vie privée », ressortissants d'un pays tiers, doivent apporter des preuves de l'existence de liens de dépendance entre parent et fils/fille, qui dépassent les liens affectifs habituels.

- Autorisation de séjour pour un ascendant à charge [2023/15]

L'Ombudsman a été saisi d'un dossier par un ressortissant de pays tiers qui s'était vu refuser le regroupement familial en faveur de sa mère du fait que la Direction de l'immigration estimait qu'il n'était pas prouvé que cette dernière était à sa charge ni qu'elle était dépourvue de tout soutien dans son pays d'origine.

Il était prouvé que l'ascendant n'avait pas de revenu, que ses deux enfants étaient à l'étranger, qu'il avait accès aux comptes bancaires du regroupant pour subvenir à ses besoins quotidiens, comptes qui avaient été approvisionnés durant les 7 ans au cours desquels le regroupant avait travaillé dans le pays d'origine qu'il a quitté.

Dès lors, l'Ombudsman s'est adressé à la Direction de l'immigration pour demander en quoi il était mis en doute l'absence de soutien au pays de l'ascendant et le fait que

l'ascendant soit à charge du regroupant, alors qu'il lui semblait que les pièces transmises certifiaient ses affirmations.

La Direction de l'Immigration est revenue sur sa décision et a accordé une autorisation de séjour en tant que membre de famille à l'ascendant concerné.

- Refus de restituer des documents d'identité étrangers suite à l'obtention de la nationalité luxembourgeoise [2023/16]

L'Ombudsman a été contacté par plusieurs personnes qui étaient bénéficiaires de protection internationale et qui venaient d'obtenir la nationalité luxembourgeoise. L'obtention de la nationalité est habituellement suivie d'un retrait du statut de protection internationale. Dans un tel cas, la Direction de l'immigration refuse de procéder à une restitution de documents en faveur des personnes qui ont une double nationalité, se référant à l'article 83 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise qui dispose ce qui suit : « *Sous réserve des conventions Internationales et lois en vigueur au Grand-Duché de Luxembourg, toute personne possédant, outre la nationalité luxembourgeoise, une ou plusieurs autres nationalités, est considérée par les autorités publiques luxembourgeoises comme possédant exclusivement la qualité de Luxembourgeois.* ».

Les membres de la commission prennent note des explications fournies par le Directeur de l'immigration.

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Présentation du ministère des Affaires intérieures relative au « *Platzverweis* » renforcé

Comparatif « Platzverweis » et « Platzverweis » renforcé

Platzverweis

Art. 5bis.

Comportement visé :

- Entraver l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui,

→ Rappel à l'ordre

→ Injonction de s'éloigner

→ Éloignement par la Police au besoin par la force (Rapport établi par Police en cas d'usage de la force)



Platzverweis renforcé

Art. 5bis. nouveau

Comportements visés :

- Entraver l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui (Platzverweis actuel)
- se comporter de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques
- entraver la circulation sur la voie publique
- porter atteinte à la liberté d'aller et de venir des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public
- importuner des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles

→ Rappel à l'ordre

→ Injonction de s'éloigner

→ Éloignement par la Police au besoin par la force : **distance maximale dans un rayon de 1 kilomètre, durée 48 heures.** (Rapport établi par Police pour tout éloignement)

Art. 5ter. Nouveau pouvoir de Police administrative pour le Bourgmestre

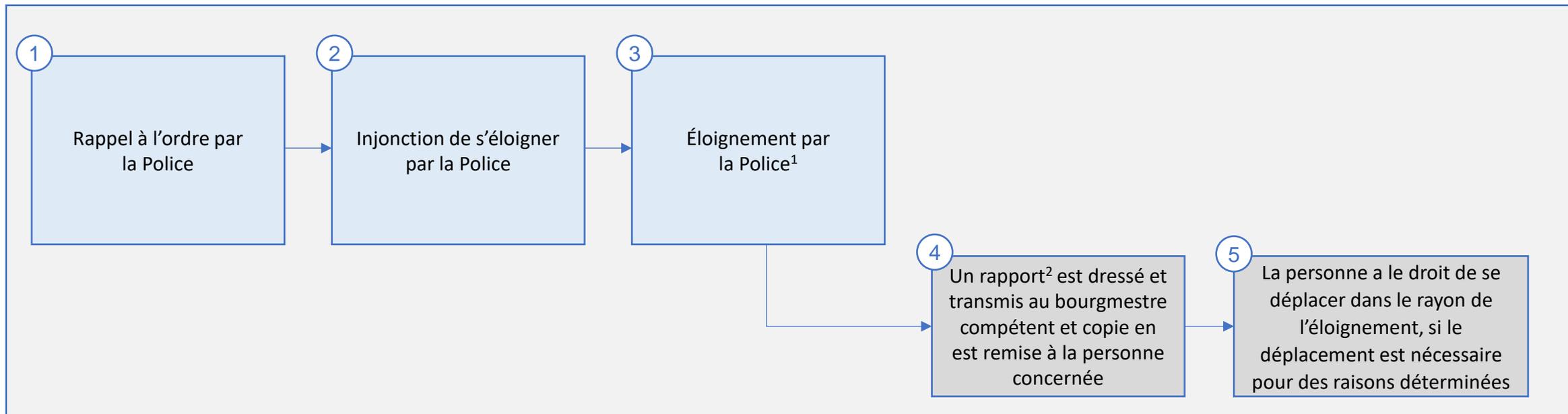
- **Constat par le bourgmestre** sur base de rapports d'éloignement de la Police
- Comportement visé à l'article 5bis, alinéa 1^{er}, constaté à **au moins 2 reprises**, au cours d'une **période de 30 jours**
- **Interdiction temporaire de lieu** pour une **durée maximale de 30 jours**
 - notifiée à la personne concernée par lettre recommandée avec avis de réception.
 - copie est adressée par lettre simple à la Police + information sur le début de la mesure
- Le non-respect de l'interdiction temporaire de lieu est puni d'une **amende de 25€ à 250€.**



Procédure « Platzverweis renforcé » (Art. 5bis. nouveau)

Comportements visés :

- Entraver l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui
- Se comporter de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques
- Entraver la circulation sur la voie publique
- Porter atteinte à la liberté d'aller et de venir des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public
- Importuner des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles



¹ A une distance qui ne peut être supérieure à un rayon d'1 kilomètre autour du lieu où le comportement a été constaté. L'éloignement expire après 48 heures.

² par l'officier ou agent de police administrative mentionnant son nom, les motifs justifiant l'éloignement forcé, le lieu du constat, le rayon d'éloignement, la date du début et de la fin de l'intervention, et le nom et prénom et la date de naissance de la personne éloignée.



Procédure Interdiction temporaire de lieu Art. 5ter. (ITL)³

1

Comportement visé à l'article 5bis, alinéa 1^{er} à **au moins 2 reprises** au cours d'une **période de 30 jours**, le bourgmestre peut ordonner une ITL pour une durée de ≤30 jours.

ITL est **écrite et motivée** et mentionne le **périmètre déterminé**, la **date du début et de la fin** de l'interdiction ainsi que **les nom et prénom** et la **date de naissance** de la personne concernée.

2

Notification à la personne concernée par **lettre recommandée avec avis de réception (LR+AR)**

Cas 1 : Acceptation de la LR

- AR retourné au bourgmestre.
- Durée de l'ITL court à partir du jour de la **remise de la LR au destinataire.**

Cas 2 : Refus de l'acceptation de la LR

- LR+AR renvoyé au bourgmestre.
- Durée de ITL court à partir du jour de la **présentation de la LR au destinataire.**

Cas 3 : Destinataire introuvable à l'adresse indiquée⁴

- Le pli peut être remis à toute autre personne âgée de 15 ans au moins, qui s'y trouve.
- AR renvoyé au bourgmestre.
- La durée de l'ITL court à partir du jour de la **remise de la LR à la personne qui l'accepte.**

Cas 4 : Notification n'a pas pu être faite

- LR+AR déposé au bureau des postes.
- Dépôt d'un avis de non remise et d'information de devoir retirer la LT endéans 7 jours au bureau des postes.
→ Si **retirée** dans ce délai : mention sur AR renvoyé au bourgmestre.
→ Si **pas retirée** dans ce délai : mention sur AR et renvoi de LR+AR au bourgmestre.
- Dans tous les cas, la durée de l'ITL court à **partir du jour du dépôt de l'avis** de non remise .

Cas 5 : Résidence à l'étranger ou domicile/résidence inconnu

- La notification est faite par **l'huissier de justice.**

3

Copie de l'ITL + information sur le début de l'ITL est adressée par lettre simple à la Police.

4

Autorisation de se déplacer dans périmètre de l'ITL, si déplacement nécessaire pour des raisons déterminées⁵.

5

Le non-respect de l'ITL est puni d'une amende de 25-250 €.

³ L'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres déterminés, accessibles au public, sans jamais pouvoir couvrir l'ensemble du territoire communal. Elle doit être écrite et motivée et mentionner le périmètre déterminé, la date du début et de la fin de l'interdiction ainsi que le nom, le prénom et la date de naissance de la personne concernée.

⁴ et qu'il résulte des constatations qu'il a faites que le destinataire demeure bien à cette adresse.

⁵ pour se rendre à sa résidence habituelle, telle que définie par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, ou à celle des parents, alliés ou du partenaire, au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, ainsi que pour d'autres motifs administratifs, professionnels ou médicaux, ou en cas de force majeure.