

N° 8426⁴

CHAMBRE DES DEPUTES

PROJET DE LOI

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

* * *

AVIS DU PARQUET DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG

(1.11.2024)

En date du 21 octobre 2024, Madame le Procureur général d'Etat a communiqué au soussigné le projet de loi sous rubrique aux fins d'avis.

Le projet vise à modifier l'article 5bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la police grand-ducale, article qui avait été introduit dans cette loi par une modification du 22 août 2022 en créant la mesure de police administrative de l'expulsion, dite du « Platzverweis ».

Dans sa version actuelle, la mesure d'expulsion ne vise en fait que l'hypothèse dans laquelle une personne entrave l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui.

Le présent projet entend étendre le champ d'application de l'article 5bis en créant trois autres hypothèses dans lesquelles une personne peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion, à savoir lorsqu'elle:

- 2° se comporte de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques ;
- 3° 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;
- 4° se comporte de manière à importuner des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public.

Dans ce contexte, le projet de loi vise à limiter la mesure d'éloignement dans le temps (la durée de l'éloignement étant d'office de 48 heures) et dans l'espace (à savoir un rayon allant jusqu'à un maximum d'un kilomètre du lieu de constat du comportement visé).

Par ailleurs, le projet entend conférer, par l'introduction d'un article 5ter, au bourgmestre la possibilité de prononcer une interdiction temporaire de lieu à l'égard de personnes dont le comportement a donné lieu à au moins deux reprises au cours des trente jours précédents à une mesure d'expulsion.

Les dispositions visées appellent les commentaires suivants :

Article 5bis :

Tandis que la seule hypothèse actuelle du « Platzverweis » (entrave d'une entrée ou d'une sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui) peut être constatée assez objectivement et aisément, tel est loin d'être le cas pour les mesures envisagées par le projet sous examen.

En ce qui concerne la mesure sub 2°, on se demande quels sont les critères tant soit peu objectifs permettant de conclure qu'une personne trouble la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques. Si certaines situations peuvent paraître claires, d'autres ne le sont point. Une personne assise dans une zone piétonne et parlant à haute voix, trouble-t-elle la tranquillité publique ? Faut-il que sa voix dépasse une certaine limite de décibels ?

Quid d'une personne jouant d'un instrument de musique au milieu d'une grande place publique ? Est-ce que la qualité de sa musique sera un facteur déterminant du « trouble » constaté ?

Il en est de même du cas envisagé sub 2° : à partir de quel instant une personne porte-t-elle atteinte à la liberté d'aller et de venir des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public ?

Suffit-il qu'elle se tienne debout ou assise au milieu d'une zone piétonne ? Faut-il qu'il s'agisse de plusieurs personnes réunies afin que le critère de l'atteinte à la liberté d'aller et de venir soit rempli ?

En ce qui concerne l'hypothèse sub 4° enfin, le risque d'arbitraire est réel : à partir de quel instant est-ce qu'une personne importune les passants sur la voie publique ou dans les lieux accessibles au public ? Ce qui peut paraître dérangeant ou gênant pour un passant ne l'est pas forcément pour un autre. Qui fixera les limites de l'intervention de la police, ceci surtout eu égard au fait qu'aucun recours n'est prévu contre la mesure d'éloignement. S'agit-il des recours de droit commun devant les juridictions administratives ? On ne le sait pas.

Par ailleurs, l'on notera au passage que la notion de « lieux accessibles au public » n'est pas autrement définie, de sorte que sous ce rapport encore, il existe la plus grande insécurité juridique.

On l'aura deviné, les concepts avancés sont bien trop vagues afin de permettre une application uniforme et objective d'une éventuelle mesure d'éloignement, y compris sur le territoire d'une même commune. Il est permis de se poser la question si le projet sous examen répond aux exigences de l'article 37 de la Constitution¹.

L'alinéa cinq du projet dispose qu'un rapport est dressé par l'officier ou l'agent de police administrative au sujet de la mesure d'éloignement, dont copie est remise à la personne concernée.

Le texte est cependant muet sur le point de savoir si la personne intéressée peut être contrainte d'accompagner la police au commissariat aux fins de dresser rapport. Cette procédure semble donc présupposer que le rapport soit dressé sur place, ce qui laisse supposer qu'il est rédigé à la main ou que l'opj ou l'apj soit outillé afin de confectionner le rapport de façon électronique sur place, tout en étant en mesure de confectionner une copie à remettre à la personne éloignée.

En effet, il est fort à parier que nombre de personnes visées par le présent texte ne disposent pas d'un domicile, du moins au Luxembourg, de sorte que la copie du rapport ne saura pas leur être remise utilement à un stade ultérieur.

Le texte actuel de l'article 5bis dispose en son alinéa cinq que « Le rapport est transmis au ministre et au bourgmestre compétent et copie en est remise à la personne. », tandis que le nouvel alinéa six fait abstraction d'une transmission au ministre, sans que l'on ne sache vraiment pourquoi. Une motivation dans le commentaire des articles aurait été utile.

Le dernier alinéa de l'article 5bis du projet entend créer des exceptions à la mesure d'éloignement. Cet article n'appelle pas d'observations particulières à l'exception de la notion de force majeure au sujet de laquelle on est à se demander quel cas peut bien être visé et s'il s'agit d'une hypothèse objectivement contrôlable.

Article 5ter :

Cette disposition entend conférer au bourgmestre de la commune concernée la possibilité de prononcer une interdiction temporaire de lieu à l'égard de personnes dont le comportement a donné lieu à au moins deux reprises au cours des trente jours précédents à une mesure d'expulsion. La durée de l'interdiction peut aller d'un à trente jours, sans qu'il n'est précisé quels sont les critères autorisant un bourgmestre d'interdire une personne d'un périmètre déterminé plutôt de trente jours que d'un jour.

Le texte ne prévoit aucune limite de délai endéans lequel le bourgmestre peut ou doit prendre sa décision, ce qui peut être source d'arbitraire ou du moins d'insécurité juridique. Un bourgmestre peut-il attendre plusieurs mois, voire plusieurs années avant de prendre sa décision en toute légalité ?

Qui plus est, les mesures d'éloignement prises en compte pour que le bourgmestre puisse prendre sa décision peuvent être de natures différentes ; ainsi, une première mesure a pu être prise en raison de prétendu trouble à la tranquillité publique et une deuxième du chef d'entrave la circulation de sorte à avoir porté atteinte à la liberté d'aller et de venir des passants, notamment dans une zone piétonne.

Le texte proposé dispose que le bourgmestre peut interdire la pénétration dans un ou plusieurs périmètres déterminés, accessibles au public, sans jamais pouvoir couvrir l'ensemble du territoire communal. Contrairement à ce qui est marqué au commentaire des articles, la mesure peut ainsi bel et bien viser de manière générale un quartier ou un ensemble de rues dans la commune. En théorie, un

¹ Article 37 : 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.

bourgmestre pourrait, d'après le libellé proposé, proscrire à une personne de fréquenter la quasi-totalité du territoire d'une commune en n'exceptant de l'interdiction qu'une partie infime du territoire communal. Bien qu'il soit en pratique peu concevable qu'un bourgmestre prenne une telle décision, rien que la possibilité donnée par le texte est contraire aux exigences de l'article 37 de la Constitution.

Le dispositif dans son ensemble paraît bien disproportionné par rapport aux exigences de l'article 37 de la Constitution.

Le texte proposé règle les modalités de notification de la décision d'interdiction temporaire à l'intéressé.

A supposer que la personne visée par la mesure dispose d'un domicile au Luxembourg, encore faut-il qu'elle soit informée utilement de la mesure. Prévoir dans ce contexte entre autres qu'un mineur âgé de quinze ans est en droit de se voir remettre valablement par l'agent des postes le pli contenant la décision valant notification est une procédure pour le moins étrange. A cela s'ajoute le fait que l'agent des postes ne figure pas parmi ceux étant en droit, sauf erreur, de se faire présenter une pièce d'identité d'un mineur afin de vérifier son âge, surtout dans le cadre d'une procédure légale de notification.

La procédure donne davantage lieu à questionnements dans l'hypothèse où la notification n'a pas pu être faite et où l'agent des postes laisse un avis dans la boîte aux lettres indiquant que la lettre n'a pu être remise et qu'elle doit être retirée dans un délai de sept jours au bureau des postes, la lettre n'y étant pourtant pas retirée. Le texte prévoit dans ce cas que la lettre recommandée est retournée au bourgmestre et que la mesure d'interdiction temporaire prend – rétroactivement – effet dès le jour du dépôt de l'avis. Cette rétroactivité est contraire aux règles élémentaires d'opposabilité des décisions administratives.

En général, il faut se rendre à l'évidence que certaines personnes visées par de telles interdictions ne disposent pas d'un domicile au Luxembourg, de sorte que les règles afférentes sont sans effet. Le texte entend dans ce cas confier la notification à un huissier de justice. Outre les frais exorbitants que cette procédure comporte, il faut bien se demander de quelle façon l'huissier de justice fera en sorte que la personne sera effectivement informée de la mesure d'interdiction.

Aucun recours n'est réglementé en ce qui concerne l'interdiction temporaire.

Finalement, l'alinéa cinq de l'article 5ter prévoit qu'en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, une amende de police de 25.- à 250.- euros est d'application.

Cela implique que la police devra dresser procès-verbal à l'encontre de la personne, l'interroger en tant que personne susceptible d'avoir participé à une infraction, le cas échéant moyennant assistance d'un interprète, et que le procès-verbal soit adressé au Parquet territorialement compétent aux fins de décision quant aux suites à y réserver.

Le soussigné n'a pas besoin de renvoyer aux derniers rapports d'activité annuels en ce qui concerne l'explosion du nombre des affaires de plus en plus complexes dont le Parquet est saisi. Cette évolution obligera tout naturellement le Parquet à fixer ses priorités en ce qui concerne l'opportunité des poursuites.

Luxembourg, le 1^{er} novembre 2024

Georges OSWALD
Procureur d'Etat

