

Projet de loi

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

Avis du Conseil d'État

(26 avril 2022)

Par dépêche du 5 novembre 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Sécurité intérieure.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière et d'un texte coordonné par extraits de la loi que le projet de loi entend modifier.

Par dépêches respectivement des 22 décembre 2021 et 19 janvier 2022, les avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises et de la Chambre des fonctionnaires et employés publics ont été communiqués au Conseil d'État.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Chambre des métiers et de la Commission consultative des droits de l'homme, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

Considérations générales

Selon les auteurs du projet de loi sous avis, celui-ci a pour objet d'introduire dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, sous la section 1^{re} du chapitre 2, consacrée aux missions de police administrative, des dispositions sur les garanties d'accès pour le public aux bâtiments privés et publics en retenant que ces accès doivent impérativement rester libres afin de garantir la libre circulation des personnes. Il confère à la Police grand-ducale un droit d'intervention même si la ou les personnes à l'origine de l'entrave ne se comportent pas de façon à créer un danger pour autrui, la simple présence et le fait d'entraver la liberté d'aller et de venir des autres personnes souhaitant utiliser cet accès suffisant à justifier un éloignement.

À cette fin, le projet de loi se propose d'insérer dans la loi précitée du 18 juillet 2018 un article *5bis* nouveau, permettant à la Police grand-ducale d'intervenir à l'égard d'une personne qui « entrave ou bloque l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé » et qui, ce faisant, « entrave la liberté de circuler d'autrui », par une injonction de « s'éloigner des lieux », injonction exécutée, si besoin, de force.

Le Conseil d'État se propose d'examiner les différentes questions soulevées par une telle mesure d'éloignement au regard du droit fondamental de la liberté de circulation de la personne, mais aussi d'analyser les différents points techniques du régime prévu.

L'injonction de quitter un lieu constitue une restriction apportée à la liberté d'aller et de venir des personnes physiques. Cette liberté, même si elle n'est pas formellement consacrée dans la Constitution luxembourgeoise, peut être rattachée à l'article 12 relatif à la liberté individuelle¹, voire à l'article 11, paragraphe 3², relatif à la vie privée. Est encore pertinent, dans l'ordre juridique luxembourgeois, l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales³, ci-après la « Convention européenne », et, dans la mesure où est concerné le droit de l'Union européenne, l'article 45, paragraphe 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux⁴.

Tant le texte constitutionnel luxembourgeois que les dispositifs européens permettent des restrictions à cette liberté de circuler. Le régime prévu dans le cadre de la Convention européenne exige que ces restrictions soient prévues par la loi et qu'elles soient nécessaires, dans une société démocratique, pour sauvegarder d'autres valeurs. Ainsi, dans deux arrêts de 2002, la Cour européenne des droits de l'homme, statuant sur l'application d'un régime néerlandais d'ordre d'éloignement (*verwijderingsbevel*), faisant interdiction à une personne de pénétrer dans une zone déterminée du centre-ville, a reconnu que les mesures étaient justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique et que, dans les cas d'espèce, leur application n'était pas contraire au principe de proportionnalité⁵.

Dans la même logique, le juge français considère que des restrictions peuvent être apportées à la liberté d'aller et de venir, qui est un principe à valeur constitutionnelle, rattaché aux articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁶, pour assurer le respect d'autres principes de mêmes valeurs et si la loi le prévoit⁷.

En droit allemand, la mesure d'injonction d'éloignement, qui est l'objet de l'article 5*bis*, alinéas 1^{er} et 2, du projet de loi, est qualifiée de *Platzverweis* et est considérée comme une restriction de la *allgemeine Handlungsfreiheit* au sens de l'article 2, alinéa 1^{er}, de la *Grundgesetz*. Cette mesure d'injonction est à distinguer de son exécution, qui fait l'objet de l'article 5*bis*, alinéa 3, du projet de loi, et qui est qualifiée de *Verbringungsgewahrsam* constituant une

¹ Article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution : « La liberté individuelle est garantie. »

² Article 11, paragraphe 3, de la Constitution : « L'État garantit la protection de la vie privée, sauf les exceptions fixées par la loi. »

³ Article 2 du Protocole du 16 septembre 1963, approuvé par la loi du 6 mars 1968 (Mém. A n° 11 du 20 mars 1968, p. 147) : « 1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement [...] » et « 3. L'exercice de [ces droits] ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

⁴ Article 45, paragraphe 1^{er}, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : « Tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. »

⁵ Arrêts de la CEDH du 4 juin 2002, *Oliveira c. Pays-Bas*, n° 33129/96, § 60 et suivants, CEDH 2002 IV ; *Landvreugd c. Pays-Bas*, n° 37331/97, § 67 et suivants.

⁶ Conseil constitutionnel, décisions n°s 79-107 DC du 12 juillet 1979 et 2005-532 DC du 19 janvier 2006 ; Conseil d'État, arrêt du 11 avril 2018, n°418027.

⁷ Tribunal administratif de Versailles, 23 janvier 1998, n° 971245, publié au Lebon.

restriction plus grave de la *allgemeine Handlungsfreiheit*⁸. Une restriction de la *Bewegungsfreiheit*, au sens de l'article 2, alinéa 2, de la *Grundgesetz*, n'est donnée que si la personne en cause fait l'objet d'une mesure de *Gewahrsam*. Les mesures en cause peuvent être appliquées si elles sont prévues dans la loi et sujettes à un contrôle de proportionnalité au regard du danger dont il y a lieu d'éviter la survenance. À noter qu'en Allemagne, la matière est organisée au niveau des *Länder* et que les régimes prévus accusent des divergences⁹.

Le Conseil d'État note que nombreux sont les dispositifs légaux en droit luxembourgeois limitant la liberté d'aller et de venir. À côté de toutes les mesures judiciaires et administratives privatives de liberté, que ce soit comme sanction pénale ou comme mesure de sûreté, on peut citer les règles limitant, pour les mineurs, l'accès à certains établissements, les mesures d'expulsion au titre de la loi modifiée du 8 septembre 2003 sur la violence domestique, l'instauration d'un périmètre de sécurité au sens de l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018, ou encore les mesures de confinement appliquées au titre de la législation récente de lutte contre la pandémie de Covid-19.

Ces mesures, à l'instar de celles prévues par le projet de loi sous avis, font l'objet d'une loi et sont justifiées par la nécessité de sauvegarder d'autres valeurs dans une société démocratique, notamment la sûreté publique, le maintien de l'ordre public, la prévention des infractions pénales, la protection de la santé et la protection des droits et libertés d'autrui. Leur organisation et leur application dans chaque cas concret doivent répondre au critère de proportionnalité.

⁸ Dans ce contexte, il est à noter que la mesure du « Verbringungsgewahrsam » n'est pas qualifiée comme « Gewahrsam » au sens propre du terme, mais que la « Ingewahrsamnahme » pour éloigner une personne par force n'est qu'une conséquence auxiliaire de l'exécution de l'injonction initiale.

⁹ À titre d'exemples :

Rheinland-Pfalz, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz :

« § 13 Platzverweisung, Aufenthaltsverbot

(1) Die allgemeinen Ordnungsbehörden und die Polizei können zur Abwehr einer Gefahr eine Person zeitlich befristet von einem Ort verweisen oder ihr zeitlich befristet das Betreten eines Ortes verbieten (Platzverweisung). Die Maßnahme kann insbesondere gegen Personen angeordnet werden, die den Einsatz der Polizei, der Feuerwehr oder von Hilfs- und Rettungsdiensten behindern. [...] »

Saarland, Saarländisches Polizeigesetz:

« § 12 Platzverweisung, Wohnungsverweisung, Aufenthaltsverbot, Kontaktverbot, Aufenthaltsgebot

(1) Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten. Die Platzverweisung kann insbesondere gegen Personen angeordnet werden, die den Einsatz der Feuerwehr oder der Hilfs- und Rettungsdienste behindern. [...] »

Le Conseil d'État renvoie encore à la législation du Land de Sachsen, qui est la plus récente en la matière, et qui détermine un régime précis de recours à la force.

Sachsen, Polizeivollzugsdienstgesetz: introduite par la Gesetz zur Neustrukturierung des Polizeirechtes des Freistaates Sachsen vom 11. Mai 2019, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020 :

« § 18 Platzverweisung

¹Die Polizei kann zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit eine Person vorübergehend von einem Ort verweisen oder ihr vorübergehend das Betreten eines Ortes verbieten (Platzverweisung). ²Dies gilt insbesondere für Personen, die den Einsatz der Feuerwehr oder der Hilfs- und Rettungsdienste behindern.

§ 41 Voraussetzungen des unmittelbaren Zwangs, Androhung

(1) ¹Unmittelbarer Zwang darf nur angewendet werden, wenn der polizeiliche Zweck auf andere Weise nicht erreichbar erscheint. ²Gegen Personen darf unmittelbarer Zwang nur angewendet werden, wenn der polizeiliche Zweck durch unmittelbaren Zwang gegen Sachen nicht erreichbar erscheint. ³Das angewendete Mittel muss insbesondere nach Art und Maß dem Verhalten, dem Alter und dem Zustand des Betroffenen angemessen sein. ⁴Gegenüber einer Menschenmenge darf unmittelbarer Zwang nur angewendet werden, wenn seine Anwendung gegen einzelne Personen in der Menschenmenge offensichtlich keinen Erfolg verspricht.

(2) ¹Unmittelbarer Zwang ist vor seiner Anwendung anzudrohen. ²Von der Androhung kann abgesehen werden, wenn die Umstände sie nicht zulassen, insbesondere wenn die sofortige Anwendung des Zwangsmittels zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr notwendig ist. [...] »

Le Conseil d'État peut concevoir que les mesures d'éloignement soient réglementées dans le cadre de la police administrative plutôt que dans le cadre du droit pénal. Il relève que l'article 563, point 8°, du Code pénal érige en contravention le fait de s'introduire sans droit dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement, habités par autrui, ou leurs dépendances, et d'y rester malgré l'invitation ou l'ordre de s'en éloigner. Même à admettre que cette disposition s'applique à toute dépendance d'un domicile, elle suppose que cette dépendance ne soit pas accessible au public¹⁰. L'article 563, point 8°, du Code pénal devrait dès lors être modifié pour sanctionner le fait d'obstruction d'un accès visé par les auteurs du projet de loi. S'ajoute à cela qu'en matière de police judiciaire, aucune mesure de contrainte ne peut être prise en matière contraventionnelle.

Le Conseil d'État rappelle également les articles 439 et 440 du Code pénal, qui punissent de peines délictuelles, respectivement, le fait de s'introduire dans les lieux figurant à l'article 563, point 8°, précité, soit à l'aide de menaces ou de violences contre les personnes, soit au moyen d'effraction ou de fausses clés, et celui de s'introduire dans ces mêmes lieux sans le consentement du propriétaire ou du locataire et d'y avoir été trouvé la nuit, ce qui l'amène au constat que l'arsenal législatif actuel n'est, selon le cas de figure, pas totalement démuné de moyens juridiques pour lutter contre le phénomène visé au projet de loi sous avis, à condition de bien vouloir y recourir.

L'injonction d'éloignement doit être distinguée de mesures plus intrusives comme l'interdiction absolue de circuler, de fréquenter certains lieux ou de s'y maintenir. Elle doit surtout être différenciée de toute mesure impliquant une privation de liberté, fût-elle temporaire. Dans le régime d'éloignement envisagé, les agents de la force publique procèdent, d'abord, par voie de rappel à la loi, entendu comme un ordre de respecter celle-ci ou de se soumettre aux mesures ordonnées par l'autorité nécessaires au rétablissement des accès. En cas de refus d'obtempérer, un recours à la force est possible.

Il est vrai que le recours à la force pour exécuter des mesures de police administrative prises pour le maintien de la sécurité publique est un sujet délicat, dès lors que la contrainte physique utilisée risque de se révéler plus attentatoire aux droits individuels que la mesure de sécurité publique qui en est à la fois la base et l'objectif.

Le Conseil d'État, dans ses avis sur le projet de loi n° 7045 à l'origine de la loi précitée du 18 juillet 2018, a émis des réserves au regard d'un recours systématisé à la contrainte en matière de police administrative. Il est vrai que l'article 6 de cette loi, relatif au périmètre de sécurité, prévoit le recours à la force pour assurer un éloignement des personnes qui ne suivent pas l'injonction de respecter le périmètre. La contrainte est encore appliquée en matière de rétention et d'expulsion des étrangers¹¹. 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

¹⁰Haritini MATSOPOULOU, Violation de domicile, Répertoire Dalloz Droit pénal, Art. 226-4, Fasc. 20, septembre 2009, n° 21 et la jurisprudence y citée.

¹¹ Loi modifiée du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l'immigration [...] (article 124) ; loi modifiée du 28 mai 2009 concernant le Centre de rétention (article 22).

la personne pourra-t-elle être éloignée de force ? Le Conseil d'État note, à la lecture du commentaire, que « [1]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. La situation envisagée par l'article 5*bis* du projet de loi est, à cet égard, différente de celle visée par l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018, en ce qu'il ne s'agit pas d'interdire l'accès à un périmètre sécurisé, mais, au contraire, d'opérer un éloignement d'une personne de l'accès à un bâtiment en garantissant de ce fait en faveur d'autres personnes l'accessibilité des lieux ainsi dégagés. Or, le texte, tel que formulé, ne contient pas de dispositif en mesure de garantir cette finalité.

Des actes d'opposition violente ou des menaces de la part de ces personnes seraient d'ailleurs à qualifier de rébellion au sens de l'article 269 du Code pénal avec déclenchement des compétences de la Police grand-ducale au titre de la police judiciaire.

Enfin, le Conseil d'État relève que la détermination du cadre dans lequel des mesures de ce type peuvent intervenir relève du pouvoir d'appréciation du législateur. Il approuve le choix des auteurs du projet de loi sous avis de régler la question des injonctions d'éloignement dans une loi avec attribution de compétences à la Police grand-ducale agissant sous l'autorité du ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions, plutôt que de voir reléguer ces mesures aux communes. Une attribution de pouvoirs aux communes, que ce soit au titre de leurs compétences en matière de sécurité et de tranquillité publiques, ou au titre d'une délégation particulière de compétences par l'État, présente l'inconvénient d'un régime « morcelé » sur le territoire national et pose le problème des relations entre le bourgmestre et la Police grand-ducale ou la question des pouvoirs des agents communaux. Le Conseil d'État renvoie, à cet égard, à ses considérations formulées dans son avis du 28 novembre 2017 sur le projet de loi n° 7126 relative aux sanctions administratives communales [...]¹².

Le Conseil d'État considère dès lors qu'un régime d'éloignement tel qu'envisagé ne soulève pas d'objection de principe.

Examen des articles

Article 1^{er}

Le futur article 5*bis* de la loi précitée du 18 juillet 2018 détermine, à l'alinéa 1^{er}, la situation pouvant donner lieu à une injonction d'éloignement. Le cas de figure visé est celui où une personne entrave ou bloque l'entrée ou la sortie d'un bâtiment public ou privé. Le texte ajoute comme condition que

¹² Avis du Conseil d'État du 28 novembre 2017 sur le projet de loi relative aux sanctions administratives communales modifiant 1° le Code pénal ; 2° le Code de procédure pénale ; 3° la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 (doc. parl. 7126⁴).

cette entrée ou sortie doit être accessible au public. À côté de la détermination du lieu, le dispositif envisagé requiert l'existence d'une entrave à la liberté de circuler d'autrui.

Le Conseil d'État s'interroge sur le critère de l'accessibilité au public du bâtiment consacré à l'alinéa 1^{er}. Dans une lecture du projet de loi, conforme au principe de lecture stricte des textes législatifs de nature pénale qui doit également trouver application à la disposition sous examen, le blocage de l'entrée ou de la sortie d'un bâtiment non accessible au public, comme un établissement industriel ou artisanal, un dépôt, un immeuble de bureaux ou des domiciles privés, n'est pas couvert par le dispositif prévu. Le choix opéré par les auteurs du projet de loi semble constituer le maintien de la liberté de circulation pour le public plutôt que la sauvegarde du droit d'accès et de sortie pour les personnes qui, à l'instar des habitants, salariés ou visiteurs, se trouvent dans un rapport particulier avec un immeuble ou ses occupants. Or, les auteurs du projet de loi sous avis ont motivé le projet notamment par la mise en place de « garanties d'accès pour le public aux bâtiments privés et publics ». Si les auteurs entendaient couvrir ces situations, le texte devrait être formulé autrement, sa teneur actuelle n'étant pas de nature à atteindre ce but en son entièreté. Le Conseil d'État se demande encore pour quelles raisons il faut distinguer entre l'entrave et le blocage, le blocage constituant à l'évidence une entrave.

Par ailleurs, si les auteurs entendent maintenir le critère de l'accès à un bâtiment au profit du public, la différence entre bâtiment privé et public n'aura pas de raison d'être.

Le terme « bâtiment » est encore sujet à caution. Ne faudrait-il pas viser des lieux accessibles au public, ce qui permettrait également d'inclure des espaces qui ne relèvent pas du concept de « bâtiment » au sens technique du terme, à l'instar, par exemple, de parcs publics dont l'entrée serait entravée par des groupes de personnes de façon à bloquer effectivement l'entrée de cette infrastructure pour des tiers ?

Enfin, le Conseil d'État insiste pour que les termes « de désentraver ou de débloquer les lieux » soient omis à la fin de cet alinéa 1^{er}. Le « rappel à l'ordre » vise à rappeler aux personnes concernées les termes de la loi, à les réprimander pour le non-respect de ceux-ci, il ne peut pas consister en un ordre de faire quelque chose, la notion de « rappeler à l'ordre de faire quelque chose » n'étant grammaticalement pas admise.

Les alinéas 2 et 3 investissent la Police grand-ducale du droit d'émettre des injonctions de s'éloigner des lieux et de procéder, au besoin, à un l'éloignement par la force, s'inspirant du régime prévu à l'article 6 de la loi précitée du 18 juillet 2018 sur le périmètre de sécurité. Le Conseil d'État renvoie à ses considérations antérieures.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec l'instauration d'un rapport en cas d'éloignement forcé. En ce qui concerne les procédures, il comprend l'articulation entre les alinéas 4 et 5 du nouvel article 5*bis* et l'article 5, paragraphe 8, en ce sens que l'ajout d'une référence à l'article 5*bis* au paragraphe 2 de l'article 5 ne signifie pas que tout contrôle d'identité dans le cadre de ce nouvel article donnera lieu à l'établissement d'un rapport. L'article 5, paragraphe 8, prévoit l'établissement d'un rapport uniquement pour la vérification d'identité opérée après rétention. Au titre du nouvel

article 5bis, alinéa 4, le rapport ne sera dressé qu'en cas d'éloignement forcé. Comme ce rapport doit mentionner l'identité de la personne éloignée, il y aura lieu de procéder à un contrôle d'identité au titre de l'article 5.

Article 2

Pour l'article 2 du projet de loi sous avis, le Conseil d'État renvoie à ses considérations antérieures.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

À l'indication de l'article sous examen, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ».

À l'occasion d'insertion d'articles, le texte nouveau est précédé de l'indication du numéro correspondant qui est souligné, au lieu d'être mis en gras, pour mieux le distinguer du numéro des articles de l'acte modificatif.

Article 2

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« **Art. 2.** À l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la même loi, le numéro d'article « 5bis » suivi d'une virgule est inséré entre le terme « articles » et le chiffre « 7 » ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 26 avril 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz