



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/5/2025

4 mars 2025

Eloignement de personnes

relatif au

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

La CSL a procédé à une auto-saisine concernant le projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

1. Selon l'exposé des motifs, l'expérience aurait montré que la mesure prévue à l'article 5bis 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 il est proposé de compléter le « Platzverweis » actuel en permettant à la Police d'éloigner une personne, non seulement lorsqu'elle entrave l'entrée ou la sortie d'un bâtiment, mais également lorsqu'elle se comporte de manière à troubler l'ordre public, à entraver la circulation publique ou à empêcher la libre circulation des passants sur la voie publique ou à les importuner. Il est en outre proposé de modifier les modalités d'application du « Platzverweis » actuel en introduisant, entre autres, des conditions relatives à la durée et à la distance de l'éloignement.

2. Il est par ailleurs introduit une nouvelle compétence de police administrative du bourgmestre en vue du maintien de l'ordre public dans sa commune, à savoir la possibilité de prononcer une interdiction temporaire de lieu à l'encontre d'auteurs de troubles répétés dont les modalités sont retenues au nouvel article 5ter.

3. Le présent projet de loi ayant pour objet de créer la base légale afférente a été élaboré en étroite collaboration avec la direction générale de la Police.

4. Force est de constater que le présent projet de loi au sujet duquel les organisations syndicales n'ont pas été consultées au préalable annihile l'avant-projet de loi sur les rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public auquel il est étroitement lié.

5. En effet, faut-il se demander ce que vaut une autorisation du bourgmestre accordée à un organisateur d'un rassemblement dans un lieu public si en vertu de l'article 5bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, si celle-ci est habilitée à entraver cette liberté de réunion et d'association en rappelant à l'ordre ou en éloignant des personnes faisant partie d'un tel rassemblement soit « *parce qu'elles entravent l'entrée ou la sortie accessible au public d'un bâtiment public ou privé de sorte à entraver la liberté de circuler d'autrui soit parce qu'elles se comportent de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques soit parce qu'elles se comportent 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 soit parce qu'elles se comportent de manière à importuner des passants sur la voie publique et dans les lieux accessibles au public* » ?

6. Les articles 5bis et 5ter qui font l'objet du présent projet de loi ne remplissent ni le caractère de prévisibilité ni le caractère de proportionnalité pour justifier des entraves à la liberté de réunion et d'association ainsi qu'à la liberté d'expression de sorte qu'ils sont contraires à l'article 37 de la Constitution et à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et plus particulièrement en ce qui concerne la liberté syndicale, expression *sui generis* de la liberté de réunion et d'association, à la Convention C87 de l'OIT ratifiée par le Luxembourg.

7. Si l'on pouvait encore à la rigueur juger que l'hypothèse actuelle du « Platzverweis » telle qu'elle figure dans la loi actuelle (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) soit suffisamment précise, elle ne devrait pas remplir le critère de proportionnalité par rapport à l'exercice de la liberté de se réunir qui, d'autant plus est lorsqu'elle est de nature syndicale, doit avoir un effet incisif, gênant et troublant pour avoir un effet sur la politique du gouvernement et/ou des entreprises.

8. En ce qui concerne les troubles à la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques, certaines situations peuvent paraître claires alors que 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 ? A 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 ?

9. Ce flou artistique persiste également et à plus forte raison lorsque la personne se comporte de manière à importuner des passants sur la voie publique et dans des lieux accessibles au public. A partir de quel instant est-ce qu'une personne importune les passants sur la voie publique ou dans des lieux accessibles au public ? Ce qui peut paraître déranger ou gêner 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 ? Silence-radio !

10. Les mêmes remarques – absence de prévisibilité et de proportionnalité - valent également pour l'interdiction temporaire que le bourgmestre peut prononcer 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. Ainsi 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 ? 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 dans le 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 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.

11. L'extension du « Platzverweis » tel qu'il est prévu dans le présent projet de loi a pour objet d'annihiler plus particulièrement la liberté des syndicats et de mettre ces derniers sur un pied d'égalité avec des organisations ou bandes de criminalité organisée pour lesquelles le « Platzverweis » a été initialement instauré si l'on se réfère à une des interviews télévisées du ministre de l'Intérieur pour justifier le Platzverweis. En d'autres termes, les organisateurs de rassemblements doivent compter qu'à tout moment la police peut intempestivement intervenir à l'encontre de personnes si elle estime de son propre gré qu'elles se comportent de manière à troubler l'ordre public au sens large du terme. A part l'absence de prévisibilité et de proportionnalité de telles mesures destinées à entraver la liberté de réunion et d'association, ces mesures constituent des actes d'intimidation à l'égard des organisateurs de tels rassemblements dont notamment les syndicats. A ce sujet, le Comité de la liberté syndicale (CLS) de l'OIT a décidé sous le numéro 90 de sa compilation des décisions que *« les actes d'intimidation et de violence physique à l'encontre de syndicalistes constituent une violation grave des principes de la liberté syndicale et l'absence de protection contre de tels actes équivaut à une impunité de fait qui ne saurait que renforcer un climat de crainte et d'incertitude très préjudiciable à l'exercice de droits syndicaux »*.

12. Dans le même sens, le CLS retient sous le numéro 122 que « les mesures privatives de liberté prises contre des dirigeants syndicaux et des syndicalistes pour des motifs liés à leurs activités syndicales, même s'il s'agit de simples interpellations de courte durée, constituent un obstacle à l'exercice des droits syndicaux ».

13. Pour le surplus, la CSL renvoie aux avis pertinents du Procureur général d'Etat, du Parquet de Luxembourg et du Parquet de Diekirch émis en date du 20 décembre 2024.

* * *

Eu égard aux remarques formulées ci-avant et celles formulées dans son avis sur l'avant-projet de loi sur les rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public, la CSL est au regret de vous communiquer qu'elle désapprouve le présent projet de loi et demande le retrait pur et simple de ce dernier.

Luxembourg, le 4 mars 2025

Pour la Chambre des salariés,

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann'.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A stylized, handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back'.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.