

**N<sup>os</sup> 7041<sup>7</sup>  
7042<sup>9</sup>  
7045<sup>7</sup>**

**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2016-2017

---

**PROJET DE LOI**

portant réforme de l'exécution des peines en modifiant:

- le Code d'instruction criminelle;
- le Code pénal;
- la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire, et
- la loi modifiée du 29 avril 1999 portant création d'un droit à un revenu minimum garanti

**PROJET DE LOI**

portant réforme de l'administration pénitentiaire et

1) modification

- du Code pénal;
- du Code d'instruction criminelle;
- du Code de la sécurité sociale;
- de la loi du 3 avril 1893 concernant l'approbation de la fondation Theisen à Givenich;
- de la loi modifiée du 19 février 1973 concernant la vente de substances médicamenteuses et la lutte contre la toxicomanie;
- de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat;
- de la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé „centre hospitalier neuropsychiatrique“;
- de la loi modifiée du 3 août 1998 instituant des régimes de pension spéciaux pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la société nationale des chemins de fer luxembourgeois;
- de la loi modifiée du 31 mai 1999 sur la police et l'inspection générale de la police;
- de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux,

- de la loi modifiée du 25 mars 2015 instituant un régime de pension spécial transitoire pour les fonctionnaires de l'Etat et des communes ainsi que pour les agents de la Société nationale des Chemins de fer luxembourgeois, ainsi que
- 2) abrogation
- de la loi modifiée du 21 mai 1964 portant 1. réorganisation des établissements pénitentiaires et des maisons d'éducation; 2. création d'un service de défense sociale;
  - de la loi du 4 avril 1978 ayant pour but d'habiliter le personnel du service de garde des établissements pénitentiaires à exercer certaines attributions de police générale

## PROJET DE LOI

**portant réforme de la Police grand-ducale et  
abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et  
l'Inspection générale de la Police**

\* \* \*

### SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme sur les projets de loi n° 7041 et n° 7042 (2.2017) .....	2
2) Avis de la Commission consultative des Droits de l'Homme sur le projet de loi n° 7045 (3.2017) .....	9

\*

### **AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME SUR LES PROJETS DE LOI n° 7041 et n° 7042 (2.2017)**

#### 1. INTRODUCTION

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (ci-après la CCDH), celle-ci a été saisie par le ministère de la Justice pour donner son avis sur le projet de loi 7041 portant réforme de l'exécution des peines et le projet de loi 7042 portant réforme de l'administration pénitentiaire. La CCDH a décidé de traiter dans un même avis ces deux projets de loi, ceux-ci étant intimement liés.

Comme l'énonce l'exposé des motifs, les deux projets de loi sous avis ont pour objet d'opérer une réforme profonde du système pénitentiaire actuel au Luxembourg. Une première proposition en ce sens avait été faite par les projets de loi 6381 et 6382 déposés auprès de la Chambre des députés en janvier 2012. Au vu du nombre important d'avis rendus, et par conséquent, d'amendements à déposer pour répondre aux commentaires émis rendant ainsi les textes difficilement lisibles, il a été décidé de retirer du rôle lesdits projets de 2012 pour les remplacer par deux nouveaux projets de loi.

En mai 2013, la CCDH avait déjà émis un avis sur les anciens projets de loi 6381 et 6382 dans lequel elle s'était exprimée sur l'unité psychiatrique spéciale et l'accès des détenus aux soins médicaux, les sanctions disciplinaires, la question des mineurs en prison, la problématique du droit de vote des

détenus, la détention des femmes et des personnes handicapées, la formation du personnel pénitentiaire et la réintégration du détenu.

En analysant les nouveaux projets de loi 7041 et 7042, la CCDH constate qu'il y a certes une évolution sur certains points, mais elle regrette néanmoins que la plupart des points qui ont été soulevés dans son premier avis et qui continuent à préoccuper la Commission sont restés sans suite.

Dans le présent avis, la CCDH n'aborde pas de nouveau tous les problèmes soulignés en 2013, mais elle revient sur plusieurs de ses recommandations et commente certaines nouvelles idées qui ont été introduites par les nouveaux projets de loi 7041 et 7042.

\*

## **2. ANALYSE DES DEUX PROJETS DE LOI 7041 et 7042**

### **a. L'unité psychiatrique socio-judiciaire**

L'ancien projet de loi 6382 avait déjà prévu la création d'une unité dénommée à l'époque „unité psychiatrique spéciale“. Bien que la dénomination ait changé et qu'on parle maintenant d'une „unité psychiatrique socio-judiciaire“, il est toujours prévu d'implanter cette unité dans l'enceinte du Centre pénitentiaire de Luxembourg.

La CCDH regrette que les recommandations exprimées dans son avis de 2013 n'aient pas été prises en considération dans le nouveau projet 7042.

On peut néanmoins saluer que le nouveau projet de loi fait ressortir davantage la séparation structurelle et fonctionnelle entre cette unité de psychiatrie socio-judiciaire et le Centre pénitentiaire de Luxembourg. Les auteurs ont ainsi choisi d'insérer un article 2-1 nouveau dans la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création de l'établissement public du Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique (CHNP) au lieu de réglementer cette unité par la nouvelle „loi pénitentiaire“ proprement dite. Le 1<sup>er</sup> paragraphe de cet article 2-1 précise aussi que cette unité sera gérée de façon indépendante par rapport au Centre pénitentiaire de Luxembourg.

Or, bien que les auteurs insistent qu'il s'agit d'une unité qui ne relève pas du monde pénitentiaire mais du monde médical, cette unité psychiatrique socio-judiciaire se trouvera néanmoins toujours dans l'enceinte du Centre pénitentiaire de Luxembourg et les problématiques que la CCDH a relevé dans ce contexte dans son avis de 2013 persistent toujours.

Concernant l'implantation de l'unité de psychiatrie socio-judiciaire, la CCDH rappelle qu'il est fondamentalement contestable que les personnes n'ayant fait l'objet d'aucune condamnation soient internées dans l'enceinte même du Centre pénitentiaire de Luxembourg.

La CCDH ne peut pas accepter le mélange de personnes admises dans cette unité: les détenus faisant l'objet d'une admission et d'un placement au sens de la loi du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, les personnes qui sont „partiellement“ irresponsables pénalement en raison d'un trouble mental au moment des faits (art. 71-1 du Code pénal) et les personnes déclarées pénalement irresponsables en application de l'article 71 du Code pénal.

L'expérience actuelle des professionnels du Centre Hospitalier Neuro-Psychiatrique montre que le mélange de ces différentes catégories de patients doit être absolument évité, car leur cohabitation s'avère difficile et dangereuse.

Ces différentes catégories de patients nécessitent des traitements psychiatriques et psycho-sociaux spécifiques à chaque groupe; ceci implique une séparation géographique des patients et un encadrement à part par des équipes professionnelles y rattachées: Afin de pouvoir assurer une prise en charge efficace des patients sous leur responsabilité et dans le respect des droits de l'Homme, l'unité de psychiatrie socio-judiciaire aura besoin d'une dotation en personnel conséquente.

### **b. Les soins de santé**

Le commentaire de l'article 26 relatif aux soins de santé explique qu'actuellement les soins médicaux du Centre pénitentiaire de Luxembourg sont assurés par le biais de deux conventions conclues avec le Centre Hospitalier de Luxembourg pour les soins somatiques et avec le CHNP pour les soins psychiatriques et qu'il est envisagé de continuer dans cette voie.

La CCDH dispose pourtant d'informations de la part de professionnels concernés lui permettant de conclure que les possibilités de consultations psychologiques ne sont pas satisfaisantes à l'heure actuelle à cause du nombre insuffisant de professionnels disponibles sur place.

### **c. Les visites**

L'article 23 du projet de loi réglemente les visites des détenus et reprend les dispositions de l'article 29 de l'ancien projet de loi 6382.

La CCDH félicite le législateur de relever dans le commentaire de cet article l'importance à donner aux visites pour le maintien des relations sociales du détenu avec son entourage familial et personnel. Elle tient à relever la règle n° 24.4. des Règles pénitentiaires européennes qui prévoit que „*les modalités des visites doivent permettre aux détenus de maintenir et de développer des relations familiales de façon aussi normale que possible*“. Voilà pourquoi, la CCDH salue aussi la possibilité du détenu d'avoir des visites hors la présence d'un membre du personnel pénitentiaire.

Alors que la CCDH peut comprendre l'argumentaire des auteurs du présent projet de loi qui consiste à dire qu'au vu des multitudes de situations qui peuvent se présenter, il n'est pas possible de prévoir tous les détails dans le texte de la loi. Elle estime pourtant que les auteurs pourraient s'inspirer de la législation des pays voisins, comme la France et la Belgique, peut fixer dans la loi certaines garanties minimales en Matière de droit de visite tel que proposé par la Ligue des Droits de l'Homme dans son avis de mai 2012.<sup>1</sup>

Concernant les visites des enfants, la CCDH déplore qu'à l'heure actuelle les infrastructures ne sont nullement adaptées aux rencontres des enfants avec leurs parents détenus.

La CCDH recommande la formation du personnel pour l'accueil des familles, et surtout des enfants visiteurs, et la création d'un lieu spécifique réservé à ces visites en intégrant l'expérience du service Treffpunkt-Prison qui encadre les visites.

### **d. Les sanctions disciplinaires**

En 2013, la CCDH avait recommandé de prévoir dans le texte de la future loi, et non pas dans un simple règlement grand-ducal, la nature des sanctions disciplinaires, leur durée maximale, et d'une façon abstraite, les comportements susceptibles d'entraîner une sanction disciplinaire.

La CCDH est satisfaite que le projet de loi 7042 sous avis énumère dans son article 33 toutes les fautes disciplinaires ainsi que les sanctions disciplinaires dont celles-ci peuvent faire objet. Ainsi, le texte répond finalement au principe de „Nulla poena sine lege“. Par ailleurs, le projet de loi indique la durée maximale pour chaque sanction spécifique.

Dans son premier avis, la CCDH avait en outre critiqué le régime des recours contre les sanctions disciplinaires. Elle regrette de constater que les critiques exprimées par différents organismes nationaux de défense des droits de l'Homme n'ont pas été prises en compte et que le nouveau projet de loi prévoit toujours que les délais du recours et l'introduction d'un recours administratif n'ont pas d'effet suspensif.

### **e. Les mineurs en prison**

Alors que l'ancien projet de loi 6382 prévoyait le principe de la non-incarcération des mineurs dans des établissements pénitentiaires, à l'exception de ceux visés à l'article 32 de la loi modifiée du 10 août 1992 relative à la protection de la jeunesse, la CCDH constate que le projet de loi sous avis ne traite plus explicitement la question de l'emprisonnement des mineurs.

On pourrait dès lors croire que les auteurs ont enfin renoncé à l'incarcération des mineurs dans une prison pour adultes, tel que revendiqué par la CCDH et nombreux autres défenseurs des droits de l'Homme au niveau national et international depuis de nombreuses années.

Ceci ne semble pourtant pas être le cas puisque le paragraphe 3 de l'article 30 du projet de loi 7042 prévoit la possibilité du placement en régime cellulaire du mineur sous certaines conditions. Or, à part

<sup>1</sup> Ligue des Droits de l'Homme, „Une lecture critique des projets de loi portant réforme de l'administration pénitentiaire et de l'exécution des peines“, mai 2012

cette courte mention, le projet de loi ne traite plus du tout l’incarcération des mineurs dans les établissements pénitentiaires.

Dans ce contexte, la CCDH tient à rappeler la Règle n° 11.2 de la recommandation Rec (2002)2 du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes qui prévoit que si des mineurs sont exceptionnellement détenus dans ces prisons, leur situation et leurs besoins doivent être régis par des règles spéciales.

Comme elle l’a déjà répété à de nombreuses reprises, la CCDH estime que le gouvernement devrait renoncer définitivement à la possibilité d’incarcérer un mineur dans une prison pour adultes.

En attendant que le gouvernement se conforme à cette exigence, il est crucial d’adresser dans un texte légal la situation et les besoins spécifiques des mineurs se trouvant dans un milieu carcéral. Dans ce contexte, la CCDH insiste à ce qu’un projet individualisé soit élaboré pour tout mineur dont la privation de liberté aura lieu dans la prison pour adultes, au même titre que ce qui est prévu par le projet de loi 6593 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l’Etat pour les mineurs qui seront placés dans l’unité de sécurité du centre socio-éducatif de l’Etat.<sup>2</sup>

#### **f. La formation**

L’article 8 du projet de loi 7042 reprend en substance les dispositions de l’article 11 de l’ancien projet de loi 6382 concernant la formation du personnel pénitentiaire et à l’instar de son prédécesseur, il prévoit la création d’un institut de formation pénitentiaire et d’un conseil de formation. Le commentaire de l’article note qu’une meilleure formation du personnel pénitentiaire est un des piliers de la réforme et prévoit une *„formation plus poussée principalement dans les domaines de la psychologie, du droit, y compris des droits de l’homme, et du monde pénitentiaire de façon plus générale“*.

La CCDH tient aussi à souligner l’importance de la formation du personnel dans le domaine de l’accueil des visiteurs des détenus, surtout en ce qui concerne les familles. Alors que la CCDH accueille favorablement la volonté du gouvernement de renforcer la formation du personnel pénitentiaire dans différents domaines dont notamment les droits de l’Homme, elle regrette de constater que le nouveau texte se limite toujours à évoquer ces différents domaines de la formation dans le commentaire des articles et non pas dans le corps du projet de loi. Elle tient à réitérer sa recommandation de prévoir dans le texte de la loi, et non pas dans un règlement grand-ducal, une formation obligatoire aux droits de l’Homme pour tout le personnel pénitentiaire.

#### **g. L’exécution des peines et la chambre d’application des peines**

L’exposé des motifs (doc. parl. n° 7041) énonce que la critique principale adressée au système actuel de l’exécution des peines est celle de l’absence de recours juridictionnel contre les décisions prises par le Parquet général en matière d’exécution des peines.

La CCDH ne partage pas ce point de vue, alors qu’elle considère que la critique principale qui peut être adressée au système actuel de l’exécution des peines est que l’exécution des peines se trouve exclusivement entre les mains de la partie poursuivante. Il n’est pas normal que les décisions à prendre en matière d’exécution des peines soient prises par le Parquet qui a initié les poursuites contre la personne qui subit sa peine et non pas par un organe juridictionnel.

Le Code d’instruction criminelle<sup>3</sup> définit en effet clairement la répartition des tâches entre les différents organes de justice. L’article 16 du Livre 1<sup>er</sup> du même code confie au ministère public celle d’exercer l’action publique et de requérir l’application des peines. Le Livre II confie aux différentes juridictions de jugement la charge de prendre des décisions de justice.

2 CCDH, Avis 06/2016 sur I. les amendements gouvernementaux au projet de loi n° 6593 portant modification 1. de la loi du 16 juin 2004 portant réorganisation du centre socio-éducatif de l’Etat; 2. de la loi modifiée du 29 juin 2005 fixant les cadres du personnel des établissements d’enseignement secondaire et secondaire technique; 3. de la loi modifiée du 23 juillet 1952 concernant l’organisation militaire; 4. de l’article 32 du Livre 1<sup>er</sup> du code de la sécurité sociale, II. le projet de règlement grand-ducal portant organisation de l’unité de sécurité du centre socio-éducatif de l’Etat.

3 Le projet de loi renforçant les garanties procédurales (n° 6758) introduit une nouvelle dénomination pour le Code d’instruction criminelle, qui sera dorénavant appelé „Code de procédure pénale“. Si le projet de loi en question viendrait à être adopté avant les projets sous avis, il faudrait adapter lesdits textes en projet en ce sens.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a eu l'occasion de dire qu'un membre du ministère public ne peut pas être qualifié de juge ou de magistrat habilité à exercer des fonctions judiciaires (arrêt Medvedyev c/ France du 29 mars 2010 et arrêt Moulin c/ France du 15 décembre 2010). Dans l'arrêt Medvedyev la Grande Chambre a précisé ce que doit être une autorité judiciaire conduite à contrôler la privation de liberté d'une personne, dans des termes qui excluent objectivement le Parquet de cette catégorie. Ainsi écrit-elle dans le paragraphe n° 124 de son arrêt qu'une telle autorité „doit présenter les garanties requises d'indépendance à l'égard de l'exécutif et des parties, ce qui exclut notamment qu'elle puisse agir par la suite contre le requérant dans la procédure pénale, à l'instar du ministère public“. Dans l'arrêt Moulin, la CEDH a également admis que le procureur français ne remplissait pas les conditions requises pour être qualifié de juge ou magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires.

Dans cette optique, la CCDH considère que le projet actuel, qui laisse au Parquet général le pouvoir de prendre les décisions en matière d'exécution des peines telles qu'elles sont énumérées aux articles 669 et suivants du Code d'instruction criminelle, n'est pas une bonne solution pour rencontrer la critique principale qui peut être adressée au système actuel. La CCDH regrette dès lors qu'il n'est pas projeté de confier l'exécution des peines à un juge de l'application des peines, dont les décisions pourraient être appelées devant la Cour d'appel.

A supposer que le projet actuel, qui vise à confier l'exécution des peines au Parquet général soit maintenu, la CCDH observe ce qui suit:

Il est proposé que la Cour d'appel siège en appel notamment contre les décisions prises par le Parquet général en matière d'exécution des peines et des recours contre les décisions ou le silence du directeur de l'administration pénitentiaire. Or, ni le Parquet général, ni le directeur de l'administration pénitentiaire ne sont à considérer comme des organes juridictionnels.

Il ne peut pas faire de doute que le directeur du centre pénitentiaire n'a pas de fonction juridictionnelle. Le pouvoir disciplinaire qui lui appartient ne lui donne pas la compétence pour rendre une décision qui a une valeur juridictionnelle avec les garanties requises. Dès lors il semble aberrant d'ouvrir un recours devant la Cour d'appel contre des décisions qui ne sont pas des décisions juridictionnelles. En outre, le double degré de juridiction, qui est un principe acquis dans notre droit, même s'il n'est pas imposé par l'article 5 § 4 de la CEDH, n'est pas garanti.

La CCDH réitère à cet endroit sa proposition d'instituer un juge de l'application des peines, dont les décisions pourraient être appelées devant la Cour d'appel.

En matière d'exécution des peines, tout recours n'a un sens qu'à condition qu'il puisse intervenir rapidement, ni le délai de recours, ni la saisine de la chambre de l'application n'ayant, d'après le projet, un effet suspensif. Le projet de loi ne prévoit pas la création d'une nouvelle chambre pour traiter ces affaires. Il faut dès lors se poser la question, comment trois magistrats de la Cour d'appel, qui siègeront principalement en tant que Conseil supérieur de la sécurité sociale et qui sont appelés à ce titre à rendre quelque 400 arrêts par année, pourront être disponibles nuit et jour, pendant les jours chômés et les fins de semaines, à prendre, le cas échéant dans l'urgence, au siège de la Cour, au centre pénitentiaire et même à leur domicile, des décisions qui risquent d'être très nombreuses.

L'institution d'un juge de l'application des peines permettrait sans aucun doute une évacuation plus rapide de ce contentieux, dont seule une partie pourrait aboutir devant la Cour d'appel.

Finalement, la CCDH considère qu'en toute logique et contrairement à ce qui est projeté dans l'article 701, c'est seulement lorsque le ministère public a lui-même demandé la réformation de la décision critiquée, que la chambre de l'application pourra statuer en défaveur du condamné appelant et non pas lorsque le ministère public s'est limité à contester le recours du condamné.

#### **h. Le plan d'insertion volontaire**

Il est à saluer que le législateur consacre la finalité „éducative et de resocialisation“ d'une personne incarcérée. En effet l'insertion des personnes condamnées et des sortants de prison est une condition *sine qua non* de la prévention de la récidive.

Un détenu qui quitte l'établissement pénitentiaire sans savoir où se loger, sans ressources et sans réseau social, est une personne fragilisée qui nécessite un accompagnement social parfois très intensif pour retrouver sa place dans la société. Or, le plan volontaire d'insertion devrait être initié et développé

pendant tout le temps de détention, et ceci dès le début et avant condamnation, d'où le terme de „condamné“ est à remplacer par „détenu“. Ceci est d'autant plus vrai pour les toxicomanes par exemple.

C'est un fait que l'accompagnement social est rarement effectif dans les moments clés du parcours pénitentiaire: lors de la présentation au tribunal (notamment quand il s'agit de déterminer si une personne peut ou non bénéficier d'un sursis simple sinon probatoire), au moment de la décision d'aménagement de peine ou encore à la sortie de prison.

Il est indéniable qu'un grand nombre des personnes qui entrent en prison cumulent différentes difficultés sociales (toxicomanie, alcoolisme, abandon familial, pauvreté, ...). Annie KENSEY note que „S'il n'est pas justifié d'établir un rapport direct entre crime et pauvreté, il n'en a pas moins été démontré que la „surreprésentation“ des pauvres en prison est le résultat d'un processus social“ et de poursuivre „la pauvreté ne se résume pas à l'insuffisance des ressources matérielles. Certaines personnes détenues cumulent souvent un faible niveau scolaire, une absence de pratique ou de formation professionnelle, un déficit culturel, un isolement social.“<sup>4</sup>

Afin que ces difficultés ne freinent pas l'insertion ou la réinsertion au moment de la libération, respectivement ne deviennent pas *de facto* des facteurs d'aggravation du risque de récidive, il faut les prendre en considération, d'où le terme de „capacités“ à l'article 21 § 4 semble mal approprié et devrait être remplacé par „besoins, possibilités et compétences“. D'ailleurs, comment ces „capacités“ devraient-elles être déterminées et sur base de quoi (tests d'aptitude, diplômes, certificats de maladie, ...)?

Afin que le plan d'insertion volontaire soit efficace, la continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert, *i.e.* SPSE et SCAS doit être assurée, de sorte que le sortant de prison ne reste pas livré à lui-même et puisse bénéficier de l'accompagnement qui devrait lui permettre d'assurer la conduite de son existence.

L'articulation entre la multiplicité des acteurs judiciaires (exécution des peines, services de contrôle judiciaire, police) et le „mille-feuilles“ des dispositifs sociaux de droit commun (ADEM, services sociaux, CNS, associations) devrait être organisée et structurée.

Le passage du monde judiciaire et pénitentiaire au monde de la vie quotidienne (famille, logement, entreprise) est donc souvent un rendez-vous raté qui renforce le risque de récidive.

Il ne faudra pas non plus oublier, et donc prendre en compte que le processus de réinsertion implique l'acceptation d'une certaine dose de risque. La réinsertion n'est pas garantie à cent pourcent, elle suppose des allers retours, et la possibilité de rechute, sans perdre de vue qu'une rechute moins grave que l'infraction précédente peut être un premier pas positif vers la sortie de la délinquance.

Cet accompagnement continue est indispensable et doit permettre le rétablissement de la situation administrative et de la capacité à reprendre un emploi ou une formation professionnelle. Il doit permettre la prise en charge de la santé, la recherche de conditions de logement autonomes, la reconstruction des liens sociaux et familiaux, le renforcement de la confiance en soi et la maîtrise de sa propre vie.

A noter encore l'absence de prise en compte dans l'article 21 des personnes étrangères sinon en situation irrégulière qui, faute de papiers en ordre sinon de papiers tout court, ne bénéficie plus d'aucune couverture sociale au sens large du terme. Laisées à l'abandon, ces personnes davantage fragilisées n'ont qu'une faible chance de réinsertion à leur libération. Ceci est d'autant plus vrai que nonobstant son statut éventuel de „travailleur“ en prison, ce dernier ne lui assure aucune protection tirée du droit social alors que le statut de salarié n'a pas été reconnu au détenu (la question de la constitutionnalité en reste posée).

Il y a encore lieu de relever qu'il n'existe aucune possibilité de recours en cas de reproche de la part du détenu d'un éventuel arbitraire de l'administration pénitentiaire dans la décision de l'établissement du plan volontaire d'insertion (en principe co-signé par le détenu et le directeur de l'établissement pénitentiaire), sinon dans sa mise en oeuvre, tout comme rien n'est prévu en cas d'impossibilité de mise en oeuvre de ce même plan soit du chef de l'établissement pénitentiaire soit de celui du détenu, respectivement *quid* en cas d'échec.

Finalement pour assurer l'effectivité pour les personnes détenues de cette mesure de plan volontaire d'insertion, et pour éviter *ab initio* tout reproche d'arbitraire voire de potentiel échec, il y a lieu de remplacer à l'article 21 § 4 la partie de phrase „des limites des moyens de l'administration péniten-

4 Anne Kensey, Que sait-on de la situation socioéconomique des sortants de prison, Revue du Mauss, La Découverte, 2012/2

tiaires“ par celle de „l’administration pénitentiaire veillera à mettre en oeuvre tous les moyens nécessaires afin de mettre en place le plan volontaire d’insertion tel qu’élaboré“.

\*

### 3. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

1. La CCDH ne peut pas accepter le mélange de différentes catégories de patients admis dans l’unité de psychiatrie socio-judiciaire. Ces différentes catégories de patients nécessitent des traitements psychiatriques et psycho-sociaux spécifiques à chaque groupe; ceci implique une séparation géographique des patients et un encadrement à part par des équipes professionnelles y rattachées. Elle s’oppose à leur internement dans une même enceinte qui se trouve dans le périmètre du Centre pénitentiaire de Schressig.

2. En ce qui concerne les soins médicaux du Centre pénitentiaire de Luxembourg, la CCDH recommande de prévoir plus de personnel afin de permettre une prise en charge médicale satisfaisante.

3. La CCDH recommande de prévoir dans le texte de la loi des garanties minimales en matière de droit de visite.

4. La CCDH salue la volonté du gouvernement de prévoir une meilleure formation du personnel pénitentiaire. Elle recommande pourtant de prévoir dans le texte de la loi une formation obligatoire aux droits de l’Homme pour l’ensemble du personnel pénitentiaire. La CCDH recommande aussi la formation du personnel pour l’accueil des familles, et surtout des enfants visiteurs, et la création d’un lieu spécifique adaptée aux rencontres des enfants avec leurs parents détenus.

5. La CCDH exhorte le gouvernement à renoncer définitivement à la possibilité d’incarcérer des mineurs dans une prison pour adultes.

6. La CCDH demande au gouvernement de prévoir une obligation de développer un projet éducatif individualisé pour tout mineur incarcéré au CPL, au même titre que pour les autres mineurs temporairement privés de liberté.

7. La CCDH recommande de confier l’exécution des peines à un juge de l’application des peines, dont les décisions pourraient être appelées devant la Cour d’appel.

8. La CCDH s’oppose à l’idée de prévoir un recours devant la Cour d’appel contre les décisions du Parquet général et du directeur de l’administration pénitentiaire qui n’ont pas de valeur juridictionnelle. Cette solution ne permet pas de garantir le double degré de juridiction qui est pourtant un principe acquis en droit luxembourgeois.

9. La CCDH estime que le plan volontaire d’insertion devrait être initié et développé pendant tout le temps de détention, et ceci dès le début et avant la condamnation.

10. La CCDH recommande de prendre en considération les différentes difficultés sociales afin qu’elles ne freinent pas l’insertion ou la réinsertion au moment de la libération de la personne.

11. La CCDH insiste sur l’importance de veiller à la continuité entre le milieu fermé et le milieu ouvert et d’organiser l’articulation entre la multiplicité des acteurs judiciaires et les dispositifs sociaux de droit commun.

12. La CCDH insiste sur l’importance de prévoir aussi l’élaboration d’un plan volontaire d’insertion et la prise en charge des personnes étrangères sinon en situation irrégulière.

13. La CCDH invite le gouvernement à prévoir une possibilité de recours en cas d’un éventuel arbitraire de l’administration pénitentiaire dans la décision de l’établissement du plan volontaire d’insertion ou dans sa mise en oeuvre.

\*



## AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME SUR LE PROJET DE LOI n° 7045

(3.2017)

### A) INTRODUCTION ET REMARQUES GENERALES

Conformément à l'article 2 (1) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme au Grand-Duché de Luxembourg (CCDH), celle-ci a été saisie par le Ministère de la Sécurité intérieure pour donner son avis sur le projet de loi 7045 portant réforme de la Police grand-ducale et abrogeant la loi du 31 mai 1999 sur la Police et l'Inspection générale de la Police.

Comme le note l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis a pour objet de moderniser la Police grand-ducale pour l'adapter aux évolutions sociétales en termes de démographie, de criminalité et des habitudes et mentalités de la population luxembourgeoise qui ont eu lieu depuis la dernière réforme profonde de la Police qui date de 1999.

Une des principales nouveautés de la réforme concerne la police administrative qui sera définitivement consacrée comme deuxième pilier à côté du premier pilier de police judiciaire, et dans ce cadre, l'augmentation des moyens mis à disposition des policiers. Le projet introduit aussi une distinction entre l'officier de police administrative et l'agent de police administrative.

Le présent avis se concentrera sur les mesures de police administrative qui sont réglementées par le 1<sup>er</sup> chapitre du Titre II du projet de loi.

De prime abord, la CCDH tient à faire quelques remarques générales avant d'analyser plusieurs dispositions spécifiques.

Les différentes mesures de police administrative qui pourront être mises en oeuvre par celle-ci sont notamment l'établissement d'un périmètre de sécurité, le contrôle d'identité, la mise en détention administrative, la fouille des véhicules, la fouille de bâtiments et de leurs annexes, la fermeture temporaire d'établissements commerciaux ou encore la saisie d'objets, de substances et d'animaux qui présentent un danger grave.

Dans l'exposé des motifs, les auteurs précisent que les dispositions relatives aux mesures de police administrative s'inspirent de la législation belge et française en la matière.

Or, la CCDH tient à souligner que plusieurs dispositions françaises qui ont servi comme source d'inspiration aux auteurs du présent projet de loi ont été introduites ou adaptées dans le cadre du récent durcissement de la législation anti-terroriste et de la réglementation de l'état d'urgence. Ainsi, la Commission des lois de l'Assemblée nationale française estime que certaines mesures (contrôle d'identité, fouilles de bagages et visites de véhicules) ont été massivement utilisées „dans une réponse banalisée à des risques et non plus dans le cadre exceptionnel à des menaces imminentes“.<sup>1</sup>

Dans son avis sur le présent projet de loi, le Cabinet d'instruction du Luxembourg se pose la question de savoir „si les mesures de Police administrative envisagées répondent à un véritable besoin permettant à la Police d'agir efficacement sur le terrain en dehors d'un contexte judiciaire en mettant en avant la notion de danger grave, imminent et concret à l'ordre public“.<sup>2</sup>

Comme l'exposé des motifs le note très justement, les mesures de police administrative envisagées par le présent projet de loi portent atteinte aux droits et libertés individuels garantis par la Constitution luxembourgeoise et les conventions internationales en matière de droits de l'Homme. Il s'agit notamment du droit d'aller et de venir (art. 2 du Protocole n° 4 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), art. 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ), du droit à la protection de la vie privée et du principe de l'inviolabilité du domicile (art. 8. CEDH), du droit à la propriété (art. 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 de la CEDH) et de l'interdiction de discrimination (art. 14 de la CEDH).

1 Rapport d'information n° 4281 sur le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, déposé au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale le 6 décembre 2016 et présenté par MM. Dominique Raimbourg et Jean-Frédéric Poisson, p. 84

2 Avis du cabinet d'instruction de Luxembourg sur le projet de loi 7045, doc. parl. 7045<sup>5</sup>

La CCDH tient à souligner que dans un Etat de droit, toute ingérence dans les droits et libertés fondamentales d'une personne doit impérativement être prise sur une base légale et respecter les principes de nécessité et de proportionnalité.

La Cour européenne des droits de l'homme rappelle dans sa jurisprudence constante que les termes „prévue par la loi“ signifient qu'une loi „doit être suffisamment accessible et prévisible, c'est-à-dire énoncée avec assez de précision pour permettre au justiciable de régler sa conduite“.<sup>3</sup> En outre, une loi doit „offrir une certaine protection contre les atteintes arbitraires des pouvoirs publics aux droits garantis par la Convention“ et „définir l'étendue et les modalités d'exercice d'un tel pouvoir avec une netteté suffisante“.<sup>4</sup>

La CCDH constate néanmoins que les dispositions envisagées par le présent projet de loi ne sont pas rédigées avec la clarté et la précision nécessaires afin d'éviter des interprétations subjectives et possiblement discriminatoires.

Certaines de ces mesures étaient jusqu'ici uniquement prévues dans le cadre de l'exercice de la police judiciaire par les officiers et agents de police judiciaire et étaient ainsi régies par le Code d'instruction criminelle<sup>5</sup> (CIC) avec toutes les garanties et limites nécessaires dont notamment l'intervention du juge d'instruction ou du procureur d'Etat.

Or, à la lecture du présent projet de loi, la CCDH était étonnée de constater qu'en matière de police administrative les conditions d'exercice sont plus larges alors que le contrôle en est a priori moins strict.

Ainsi, l'article 10 du projet de loi dispose que les missions de police administrative sont soumises à la surveillance des autorités administratives compétentes sans pourtant préciser de quelles autorités il s'agit précisément, ni sous quelles conditions ce contrôle sera effectué.

Voilà pourquoi, la CCDH se rallie aux parquets généraux et au Cabinet d'instruction qui, à juste titre, se demandent dans leurs avis respectifs si les mesures prévues par le texte en projet „seront susceptibles d'un contrôle quant au but, à la nécessité et à la proportionnalité poursuivie en relation avec des situations de danger grave, concret et imminent“<sup>6</sup>. Le seul contrôle envisageable consiste dans un contrôle de légalité, a posteriori, par les juridictions administratives selon la procédure de droit commun. Or, vient s'ajouter à ce flou, le changement de compétence dans le cas où une mesure de police administrative se transforme en mesure de police judiciaire.

Finalement, la CCDH rappelle que comme les mesures envisagées par le projet de loi sous avis consistent indubitablement en une ingérence importante dans les droits fondamentaux, elles doivent en tant que telles respecter de manière très stricte le principe de proportionnalité et le principe de nécessité quant à l'exécution et la mise en oeuvre de celles-ci. Or, la CCDH regrette de constater que le projet de loi reste néanmoins nettement en retrait par rapport à ces obligations.

\*

## B) ANALYSE DU CHAPITRE 2 DU PROJET DE LOI

### 1. Le contrôle d'identité

L'article 12 du projet sous examen régit les contrôles d'identité de toute personne faisant l'objet d'une mesure de police administrative. Cet article s'inspire dans une large mesure de l'article 45 du CIC qui régit la vérification d'identité dans le cadre d'une enquête. La CCDH regrette pour-

3 *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], 4 décembre 2008, n° 30562/04 et 30566/04, §§ 95-96, CEDH 2008V; *Sunday Times c/ Royaume-Uni*, 26 avril 1979, n° 6538/74, série A n° 30, § 49; *Gillan et Quinton c/ Royaume-Uni* (requête n° 4158/05), 12 janvier 2010, § 76

4 *Rotaru c. Roumanie* [GC], n° 28341/95, § 55, CEDH 2000-V; *Hassan et Tchaouch c. Bulgarie* [GC], n° 30985/96, § 84, CEDH 2000-XI; *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, § 30, CEDH 2004-1; *Ramazanov et autres c. Azerbaïdjan*, n° 44363/02, § 62, 1er février 2007; *Glas Nadejda EOOD et Anatoli Elenkov c. Bulgarie*, n° 14134/02, § 46, 11 octobre 2007; *Gillan et Quinton c/ Royaume-Uni* (requête n° 4158/05), 12 janvier 2010, § 77

5 Le projet de loi renforçant les garanties procédurales (n° 6758) introduit une nouvelle dénomination pour le Code d'instruction criminelle, qui sera dorénavant appelé „Code de procédure pénale“. Si le projet de loi en question viendrait à être adopté avant celles portant sur la „Réforme dans la Police“, il faudrait adapter les textes en projet en ce sens.

6 Avis conjoint du Parquet général et des parquets de Luxembourg et de Diekirch sur le projet de loi n° 7045, doc. parl. 7045<sup>3</sup>, p. 7; Avis du cabinet d'instruction de Luxembourg sur le projet de loi 7045, doc. parl. 7045<sup>5</sup>, p. 5

tant de constater que ledit article 12 n'est pas rédigé avec la même précision et clarté que la disposition équivalente du CIC.

A première vue, ce contrôle d'identité peut paraître comme un acte anodin, mais il peut se transformer en un acte fortement intrusif dans la vie privée, car toute personne peut y être soumise, n'importe où et n'importe quand, et, elle n'a pas vraiment le choix de refuser de s'y soumettre. Ainsi, l'article 12 § 4 prévoit que si la personne refuse d'obtempérer ou est dans l'impossibilité de faire preuve de son identité, elle peut être retenue jusqu'à quatre heures afin d'établir son identité.

Pourtant, le projet de loi ne clarifie pas ce qu'il faut comprendre par „rétention“.

La CCDH invite dès lors les auteurs de s'inspirer de l'article 45 § 2 du CIC et de préciser que la personne „peut être retenu sur place ou conduit au poste de police aux fins de vérifications de son identité“.

L'article 12, tel que prévu, dispose que le contrôle d'identité peut avoir lieu en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public ou afin d'assurer l'intégrité des lieux et l'activité des points sensibles au Luxembourg. Cette mesure de contrôle est effectuée sur autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué „dans les lieux (...) qu'il détermine tant que le danger perdure“. Il incombe ensuite au Ministre d'autoriser la prolongation de cette mesure, qui pourra porter sur une durée maximale de dix jours. Finalement, c'est le Gouvernement en conseil qui pourra „fixe[r] la durée maximale de la mesure, qui est renouvelable“.

La CCDH ne cache pas sa préoccupation quant au manque de précision en ce qui concerne l'espace et la durée exacts de cette mesure, pourtant incontestablement invasive dans la sphère privée.

En tout état de cause, la CCDH renvoie à la décision du Conseil constitutionnel français du 24 janv. 2017 (n° 2016-606/607 QPC), dans laquelle il y précisait que „la mise en oeuvre des contrôles d'identité par la police judiciaire doit s'opérer en se fondant exclusivement sur des critères excluant toute discrimination de quelque nature que ce soit“.

Le texte ne prévoit pas non plus les mêmes garanties que l'article 45 du CIC en ce qui concerne les empreintes digitales.

Ainsi, l'article 12 § 7 tel que proposé dispose que l'officier de police judiciaire ne peut prendre les empreintes digitales ou les photographies que „s'il n'y a pas d'autre moyen“ d'établir l'identité de la personne concernée, alors que l'article 45 du CIC ne les prévoit que si elles sont „impérativement nécessaires“. La CCDH se rallie à l'avis des autorités judiciaires qui estiment que la deuxième formulation est plus protectrice des droits individuels de la personne concernée et offre moins de possibilités d'interprétation subjective. Par ailleurs, la CCDH insiste à ce que les auteurs prévoient la non-conservation et la destruction obligatoire des empreintes digitales et des photographies non utiles comme prévu au paragraphe 8 de l'article 45 du CIC.

Finalement, la CCDH aimerait faire référence à l'avis du 8 novembre 2016 de la Commission nationale consultative des droits de l'homme en France<sup>7</sup> (CNCNDH) qui relève que plusieurs études ont mis en évidence de façon incontestable l'existence de pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires et proposent des pistes de réflexion et des modifications législatives afin de mieux encadrer les contrôles d'identité effectués en France en vue d'améliorer les relations police – population. Dans son avis, la CNCNDH insiste aussi sur l'importance de la mise en place d'un système de traçabilité des contrôles d'identité afin de garantir un contrôle juridictionnel effectif et dans ce cadre, de prévoir la possibilité pour la personne concernée d'obtenir un document attestant de ce contrôle si elle en fait la demande. La CCDH estime qu'une telle disposition serait aussi utile dans le cadre de ce projet de loi.

## 2. La „fouille administrative“ des véhicules

L'article 14 du projet de loi sous avis introduit la possibilité pour la Police d'effectuer des fouilles des véhicules en dehors du contexte judiciaire. Il s'agit d'une fouille systématique de tous les véhicules sans distinction et sans relation avec des crimes et délits, ce qui constitue aux yeux de la CCDH une importante ingérence dans le droit de propriété.

<sup>7</sup> CNCNDH, Avis „Prévention des pratiques de contrôles d'identité abusives et/ou discriminatoires“, 8 novembre 2016; [http://www.cncndh.fr/sites/default/files/161108\\_avis\\_pratiques\\_des\\_controles\\_didentite\\_format\\_a5.pdf](http://www.cncndh.fr/sites/default/files/161108_avis_pratiques_des_controles_didentite_format_a5.pdf)

La CCDH s'étonne et se montre inquiète des conditions d'exercice d'une „fouille administrative“ qui sont beaucoup plus larges que celles prévues pour la fouille judiciaire des véhicules telle que réglementée par les articles 48-10 et 48-11 du CIC.

Avant de commenter l'article 14 tel que proposé par les auteurs du présent projet de loi, la CCDH tient à rappeler ce qui suit sur la fouille judiciaire des véhicules. Avant l'adoption de la loi du 15 mars 2007<sup>8</sup>, la fouille des véhicules n'était pas réglée par la loi. Dans sa version initiale, le projet de loi (n° 5522<sup>9</sup>), prévoyait que la fouille pouvait être effectuée par les officiers de police judiciaire et les agents de police judiciaire et n'exigeait pas l'intervention du procureur d'Etat. Or, ses dispositions ont été largement critiquées par le Conseil d'Etat qui avait donné à considérer que, selon la lecture qui en serait faite de la disposition en question, tout membre des forces de l'ordre pourrait décider d'une fouille à tout moment, de jour et de nuit, sans aucune intervention des autorités judiciaires. Le Conseil d'Etat s'était même posé la question de savoir si on pouvait „raisonnablement affirmer que la perquisition d'un véhicule ne constitue pas une activité de police judiciaire?“<sup>10</sup>

Les recommandations du Conseil d'Etat ont été suivies et les articles actuels du CIC ont été assortis des garanties supplémentaires et nécessaires.

Or, la CCDH constate, non sans étonnement, que les auteurs du projet de loi sous avis semblent avoir repris certaines de ces anciennes idées. Ainsi, l'article 14 du projet prévoit que la „fouille administrative“ des véhicules peut être exécutée par la „Police“, donc par tout officier et agent de police administrative, alors qu'en matière de police judiciaire, cette mesure est réservée à un officier de police judiciaire, qui peut, le cas échéant, être assisté par un agent de police judiciaire. La fouille n'exige non plus aucune intervention d'une autorité judiciaire, mais peut avoir lieu sur autorisation du Directeur général de la Police ou de son délégué en cas de danger grave, imminent et concret pour l'ordre public, ou par le Ministre afin d'assurer l'intégrité des lieux et de l'activité des points sensibles du Grand-Duché.

La CCDH soulève ici aussi le même manque de précision quant au périmètre et la durée exacts qu'elle a déjà mis en exergue quant au contrôle d'identité.

Alors que le paragraphe 4 prévoit l'établissement d'un rapport en cas d'ouverture forcée du véhicule, la CCDH estime qu'un rapport devrait aussi être remis chaque fois que le conducteur ou propriétaire en fait la demande afin de permettre une meilleure traçabilité et un contrôle effectif de ces fouilles.

Finalement, la CCDH regrette de constater que l'article 14 ne précise pas les conditions de la fouille des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence. Ces véhicules sont à assimiler au domicile et leur fouille ne peut par conséquent être faite que conformément aux dispositions relatives aux perquisitions et visites domiciliaires (voir art. 48-10 (5) du CIC). La CCDH invite les auteurs à pallier à cet oubli.

\*

### 3. LA „FOUILLE ADMINISTRATIVE“ DES BATIMENTS

L'article 16 § 1 du projet de loi prévoit que „la Police peut, en cas de danger grave, imminent et concret de catastrophes ou de sinistres, ou lorsque la vie ou l'intégrité physique de personnes sont gravement menacées, fouiller des bâtiments habités ou abandonnés, leurs annexes, les véhicules qui s'y trouvent ainsi que des zones non bâties, tant de jour que de nuit, dans chacun des cas suivants:

- avec le consentement d'une personne qui a la jouissance effective d'un lieu non accessible au public;
- lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière;
- en cas d'appel de secours venant de l'intérieur.“

La CCDH se rallie aux critiques exprimées par le Cabinet d'instruction du Luxembourg qui se demande dans son avis si cette mesure coercitive, qu'il estime équivalente à une perquisition domiciliaire, devrait vraiment être exécutée tant par un agent que par un officier de police administrative. Il

<sup>8</sup> Loi du 15 mars 2007 portant réglementation de la fouille de véhicules

<sup>9</sup> Projet de loi portant réglementation de la fouille de véhicules

<sup>10</sup> Avis du Conseil d'Etat sur le projet de loi portant réglementation de la visite de véhicules et portant modification du Code d'instruction criminelle, doc. parl. 5522<sup>1</sup>, p. 4

y a encore lieu de souligner que l'expression „*lorsque le danger ne peut être écarté d'aucune autre manière*“ permet une grande marge d'appréciation.

\*

#### 4. LA FERMETURE PROVISOIRE D'ETABLISSEMENTS COMMERCIAUX

Aux yeux de la CCDH, la possibilité de la fermeture provisoire d'établissements accessibles au public (art. 18) soulève des interrogations au sujet de la liberté de commerce de ces établissements et d'éventuels dommages et intérêts en raison de pertes financières occasionnées. La CCDH regrette de constater que les auteurs n'ont pas traité la question ni dans le texte du projet de loi ni dans le commentaire des articles.

\*

#### 5. LE TRAITEMENT DES DONNEES A CARACTERE PERSONNEL

L'article 54 du projet de loi prévoit que „*les données à caractère personnel consultées doivent avoir un lien direct avec les faits ayant motivé la consultation. Seules les données à caractère personnel strictement nécessaires, dans le respect du principe de proportionnalité, peuvent être consultées*“.

Se pose donc la question de savoir qui contrôlera le respect de cette disposition?

Le même article du projet de loi précise que „*L'autorité de contrôle instituée à l'article 17 paragraphe 2 de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel contrôle et surveille le respect des conditions d'accès prévues par le présent article. Le rapport à transmettre par l'autorité de contrôle au ministre en exécution de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel contient une partie spécifique ayant trait à l'exécution de sa mission de contrôle exercé au titre du présent article. Le ministre en fait parvenir chaque année une copie à la Chambre des Députés.*“

Comme elle l'a déjà relevé à plusieurs reprises<sup>11</sup>, la CCDH souligne que cette autorité de contrôle se compose de 2 membres de la Commission nationale de la protection des données et du procureur général d'Etat. Elle ne dispose pas de son propre budget et dans ses rapports annuels, elle souligne régulièrement le manque de moyens financiers et de personnel. Par ailleurs, cette autorité ne semble pas avoir de vrai pouvoir de sanction en cas de violation de la loi et il n'est pas non plus garanti que les recommandations qu'elle fait doivent être suivies.<sup>12</sup>

On ne peut donc que constater un manque de volonté politique en ce qui concerne le contrôle efficace du respect des conditions d'accès prévues par le présent projet de loi.

\*

### CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. La CCDH souligne que les mesures de police administrative envisagées présentent une importante ingérence dans les droits fondamentaux garantis par la Constitution luxembourgeoise et les conventions internationales en matière de droits de l'Homme.

2. La CCDH invite le gouvernement à se demander si les mesures de police administrative envisagées par le projet de loi répondent à un véritable besoin permettant à la Police d'agir sur le terrain en dehors du contexte judiciaire. Dans ce cadre, elle insiste sur l'importance du respect des principes de proportionnalité et de nécessité.

<sup>11</sup> Voir avis 04/2016 de la CCDH sur le rapport d'activités 2014 de la Commission nationale pour la protection des données, avis 05/2016 de la CCDH sur le projet de loi 6976 relative à l'échange de données à caractère personnel et d'informations en matière policière

<sup>12</sup> Autorité de contrôle instituée par l'article 17, paragraphe 2, de la loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, rapport rendant compte de l'exécution de la mission de l'autorité de contrôle pendant les années 2014 et 2015

3. La CCDH estime que les dispositions en matière de police administrative ne sont pas rédigées avec la clarté et précision nécessaires afin d'éviter des interprétations subjectives et abusives. Elle regrette de constater que les conditions d'exercice sont très larges alors que le contrôle en est a priori moins strict.

4. La CCDH invite le gouvernement à garantir une surveillance et un contrôle effectifs de la mise en oeuvre des missions de police administrative.

5. La CCDH exige que les empreintes digitales et photographies prises dans le cadre des vérifications d'identité et non utiles par la suite soient détruites.

6. La CCDH recommande de prévoir la possibilité pour les personnes concernées de demander une attestation du contrôle d'identité et de la fouille du véhicule afin de permettre une meilleure traçabilité de ces mesures.

7. La CCDH recommande de préciser davantage l'espace et la durée exacte des contrôles d'identité et des fouilles de véhicules prévues par le présent projet de loi.

8. La CCDH recommande de préciser les conditions de la fouille des véhicules spécialement aménagés à usage d'habitation et effectivement utilisés comme résidence.

9. La CCDH estime que la fermeture provisoire d'établissements accessibles au public soulève des questions au sujet de la liberté de commerce des établissements concernés et invite le gouvernement à clarifier cette question.

10. La CCDH insiste que des ressources financières et humaines appropriées doivent être garanties à l'autorité de contrôle de l'article 17.

