

Dossier suivi par M. Philippe NEVEN
Service des commissions
Tel. : +352 466 966 331
Courriel : pneven@chd.lu

Monsieur le Président
du Conseil d'État
5, rue Sigefroi
L-2536 Luxembourg

Luxembourg, le 11 février 2026

Objet : **8426** Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre ci-après deux amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des Affaires intérieures (ci-après « Commission ») lors de sa réunion du 28 janvier 2026.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements parlementaires effectués (**figurant en caractères gras et soulignés**) et les propositions de texte formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 2 décembre 2025 que la Commission a fait siennes (**figurant en caractères soulignés**).

*

I. Observations préliminaires

I.1. Observations d'ordre légistique

La Commission tient à signaler qu'elle suit l'ensemble des observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 2 décembre 2025.

*

II. Amendements

Amendement 1

À l'article 1^{er} du projet de loi, l'article 5*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est amendé comme suit :

- 1° À l'alinéa 1^{er}, point 2°, les mots « la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques » sont remplacés par les mots « l'ordre public ».
- 2° À la suite de l'alinéa 4, il est inséré un alinéa 5 nouveau, qui prend la teneur suivante :
« **La Police informe la personne, par écrit et contre récépissé, que si elle adopte à nouveau, sur le même lieu, un des comportements visés à l'alinéa 1^{er} après avoir déjà fait l'objet de deux éloignements de ce lieu au cours des trente derniers jours, elle fait l'objet d'une interdiction temporaire de lieu d'une durée de quinze jours.** ».

- 3° À l'alinéa 5 ancien, devenu l'alinéa 6 nouveau, deuxième phrase, les mots « la déclaration de la personne qu'elle a reçu l'information visée à l'alinéa 5, » sont insérés entre les mots « fin de l'éloignement, » et les mots « ainsi que ».
- 4° À la suite de l'alinéa 6 nouveau, il est inséré un alinéa 7 nouveau, qui prend la teneur suivante :
« **Le rapport est présenté à la signature de la personne concernée. Si celle-ci refuse de signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.** ».

Commentaire de l'amendement 1

Commentaire relatif au point 1° :

Le Conseil d'État maintient l'opposition formelle qu'il avait formulée à propos de l'article 5*bis*, alinéa 1^{er}, point 2°, au motif que, même si la sanction pénale de l'amende a été supprimée par voie d'amendement et que le principe de la spécification de l'incrimination n'est plus en cause, les notions de « *sécurité, [...] salubrité ou [...] tranquillité publiques* » seraient trop vagues pour déclencher la prise de mesures restreignant les libertés publiques.

Le Conseil d'État rappelle que l'ingérence dans le droit au respect à la vie privée doit non seulement être proportionnée, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique, mais il faut encore qu'elle soit prévue par la loi. Il renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, ci-après « CEDH », et, en particulier, à deux arrêts rendus en 2002 (CEDH, 4 juin 2002, *Olivieira c. Pays-Bas*, n° 33129/96 et CEDH, 4 juin 2002, *Landvreugd c. Pays-Bas*, n° 37331/97) qui avaient pour objet des interdictions temporaires de lieu. Dans ces deux arrêts, la CEDH a précisé l'exigence de prévisibilité de la loi.

Le Parquet général, dans son avis du 4 novembre 2024, avait également renvoyé à cette jurisprudence pour expliquer que l'expression « *prévu par la loi* » n'exige pas seulement que la mesure trouve son fondement juridique dans la loi, mais se réfère également à la qualité de la loi en question, en exigeant qu'elle soit accessible à la personne concernée et prévisible quant à ses effets. La CEDH considérerait comme « *prévisible* » une règle qui est formulée avec suffisamment de précision pour permettre à tout individu – le cas échéant avec des conseils appropriés – de régler son comportement.

À l'instar du Conseil d'État, le Parquet général considère que les comportements ayant pour effet de troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques posent un problème de prévisibilité : « *[l]a formulation très générale de ces dispositions, applicables à l'ensemble de la population et soumises à l'interprétation des policiers qui sont amenés à les appliquer concrètement sur le terrain, fait que les comportements répréhensibles y visés peuvent être considérés comme n'étant pas définis avec suffisamment de précision et donc manquer à l'exigence de prévisibilité imposée par la Convention européenne des droits de l'homme* ».

Il ressort de la jurisprudence de la CEDH, notamment de l'arrêt précité *Olivieira c. Pays-Bas* qui est cité par le Parquet général et par le Conseil d'État, que l'exigence de prévisibilité de la loi n'implique pas que l'ensemble des comportements prohibés soient définis de manière exhaustive par le texte législatif lui-même.

La CEDH admet que la loi puisse être formulée en des termes généraux et qu'elle soit complétée par l'interprétation jurisprudentielle, dès lors que le droit applicable, tel qu'il résulte du texte et de la jurisprudence établie, permet au justiciable, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de prévoir à un degré raisonnable les conséquences de son comportement (CEDH, 26 avril 1979, *Sunday Times c. Royaume-Uni* ; CEDH, 15 novembre 1996, *Cantoni c. France*). L'utilisation de notions juridiques ouvertes ou indéterminées n'est pas en soi

contraire à l'exigence de prévisibilité, dès lors que leur interprétation a été progressivement précisée par la jurisprudence (CEDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*).

Il est intéressant de noter que, dans l'affaire précitée *Oliveira c. Pays-Bas*, la CEDH, après avoir retenu que l'article 219 de l'ancienne loi communale était libellé en des termes plutôt généraux en ce qu'elle prévoyait que le bourgmestre peut intervenir lorsqu'il le juge nécessaire pour faire cesser ou prévenir des troubles graves à l'ordre public, a cependant admis que « *les circonstances de nature à inciter le bourgmestre à prendre les ordres qu'il juge nécessaires pour le maintien de l'ordre public sont tellement diverses qu'il ne serait guère possible de formuler une loi couvrant chaque éventualité* ». La CEDH a finalement retenu que le critère de prévisibilité était rempli en se basant sur le fait que le requérant, « *après s'être vu enjoindre à six occasions différentes de quitter la zone pendant huit heures – ordres d'éloignement dont l'intéressé ne conteste pas la légalité –, fut finalement averti qu'il devrait soit s'abstenir de consommer des drogues dures ou d'avoir de telles drogues en sa possession dans les rues situées dans la zone d'urgence, pareilles consommation ou détention étant constitutives d'un trouble à l'ordre public, soit se tenir éloigné de la zone en question. Il fut avisé que s'il commettait à nouveau de tels actes dans un proche avenir, le bourgmestre serait invité à prendre à son égard un ordre d'éloignement valable quatorze jours. Après que le requérant eut agi une fois de plus en méconnaissance de cet avertissement et qu'on lui eut une nouvelle fois enjoint de quitter la zone pour une durée de huit heures, le bourgmestre émit effectivement un ordre d'éloignement valable quatorze jours. Il résulte de ce qui précède que le requérant pouvait prévoir les conséquences de ses actes et régler sa conduite avant qu'un ordre d'éloignement valable quatorze jours fût émis à son encontre.* ».

En outre, la notion d'« ordre public » figure dans bon nombre de textes légaux luxembourgeois, notamment la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, la loi communale modifiée du 13 décembre 1988, la loi modifiée du 29 août 2008 sur la libre circulation des personnes et l'immigration et le Code pénal. L'on peut notamment citer l'article 14 de la loi modifiée précitée du 18 juillet 2018 en vertu duquel la Police peut, en cas de troubles à l'ordre public, procéder à la mise en détention administrative d'une personne majeure pour une durée n'excédant pas douze heures. Il s'agit en l'occurrence d'un moyen plus attentatoire à la liberté individuelle que la mesure introduite par le présent projet de loi.

En l'absence d'une définition de cette notion, la jurisprudence a permis de clarifier la notion d'« ordre public », tant dans son contenu que dans ses limites et son évolution. Les tribunaux ont notamment précisé un certain nombre de comportements qui constituent des troubles à l'ordre public¹. La prévisibilité de l'application de la notion d'« ordre public » est donc meilleure. Cette clarification apporte donc la prévisibilité nécessaire pour permettre à tout citoyen d'adapter son comportement et pour justifier, le cas échéant, l'entrave à la liberté de circulation.

En France, « *le Conseil constitutionnel n'a jamais défini ce qu'il entendait par ordre public... mais, à la lecture de ces décisions, il est facile de comprendre ce à quoi il fait référence. Il s'agit en fait d'une notion que tout le monde comprend sans qu'il soit besoin de lui donner une définition précise*² ». En 1981, le Conseil constitutionnel français « *a jugé que la liberté individuelle et celle d'aller et venir doivent être conciliées avec "ce qui est nécessaire pour la sauvegarde des fins d'intérêt général ayant valeur constitutionnelle" comme le maintien de l'ordre public (décision des 19 et 20 janvier, 1981 sur la loi sécurité et liberté)*³. ».

¹ Tribunal administratif, 20 juillet 2005, n° 20106 et tribunal administratif, 20 octobre 1997, n° 10183

² Libertés et ordre public, Pierre Mazeaud, 2003

³ Libertés et ordre public, Pierre Mazeaud, 2003

Au vu de ce qui précède, la Commission propose de remplacer les notions de « tranquillité, salubrité et sécurité publiques », jugées trop vagues, par celle d'« ordre public », une notion bien établie aussi bien dans la législation que dans la jurisprudence judiciaire et administrative.

Commentaire relatif au point 2° :

Dans un souci de prévisibilité de la mesure prévue à l'article 5^{ter}, il est précisé que la Police grand-ducale, ci-après « Police », informe la personne contre réceptionnée qu'elle fera l'objet d'une interdiction temporaire de lieu d'une durée de quinze jours, si elle adopte à nouveau et sur le même lieu un des comportements visés à l'alinéa 1^{er}, alors qu'elle a déjà fait l'objet de deux éloignements de ce lieu en vertu de l'alinéa 3 au cours des trente derniers jours. La personne concernée est donc avertie dès le premier éloignement qu'elle encourt une interdiction temporaire de lieu de quinze jours lorsqu'elle répète son comportement perturbateur à trois reprises au cours d'une période déterminée sur le même lieu.

Grâce à la précision apportée, la personne concernée peut donc régler sa conduite et prévoir, en parfaite connaissance de cause, les conséquences susceptibles de découler de ses actes.

Commentaire relatif aux points 3° et 4° :

Le rapport de l'éloignement établi en vertu de l'article 5^{bis}, alinéa 6 nouveau, contient obligatoirement la déclaration de la personne qu'elle a été informée qu'elle fera l'objet d'une interdiction temporaire de lieu d'une durée de quinze jours, si elle adopte à nouveau et sur le même lieu un des comportements visés à l'alinéa 1^{er}, alors qu'elle a déjà fait l'objet de deux éloignements de ce lieu au cours des trente derniers jours.

L'article 5^{bis}, alinéa 7 nouveau, prévoit que le rapport est présenté pour signature à la personne concernée. Si cette dernière refuse de signer, mention du refus et des motifs de celui-ci est faite dans le rapport.

Amendement 2

À l'article 2 du projet de loi, l'article 5^{ter} de la même loi est amendé comme suit :

1° Le paragraphe 1^{er} est amendé comme suit :

a) L'alinéa 1^{er} est amendé comme suit :

« Si la Police constate qu'une personne ayant fait l'objet, à ~~au moins~~ deux reprises au cours des trente derniers jours, d'un éloignement sur base de l'article 5^{bis}, alinéa 3, a adopté à nouveau et sur le même lieu un des comportements visés à l'article 5^{bis}, alinéa 1^{er}, elle ~~en informe immédiatement le bourgmestre~~ **procède à une interdiction temporaire de lieu à l'égard de la personne concernée pour une durée de quinze jours. Le bourgmestre peut autoriser la Police à procéder à une interdiction temporaire de lieu à l'égard de la personne concernée pour une durée ne pouvant pas dépasser trente jours.** ».

b) L'alinéa 2 est amendé comme suit :

- i) À la première phrase, les mots « et définis par la Police, » sont insérés entre les mots « au public, » et les mots « sans jamais ».
- ii) À la deuxième phrase, les mots « durer plus longtemps ni » sont supprimés.

c) À l'alinéa 3, les mots « doit être écrite et motivée et mentionner » sont remplacés par les mots « fait l'objet d'un rapport mentionnant les nom et prénoms de l'officier de police administrative qui l'a décidée, les motifs qui l'ont justifiée, » et le mot « durée » est remplacé par les mots « date du début et de la fin ».

d) L'alinéa 4 est remplacé comme suit :

« L'interdiction temporaire de lieu est notifiée par l'agent ou l'officier de police administrative à la personne concernée par remise en mains propres. Une copie de la notification est transmise au bourgmestre. Un exemplaire du rapport est remis à la personne concernée, deux autres sont transmis respectivement au ministre et au bourgmestre compétent. ».

2° Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, les mots «, au cours de la période déterminée en application du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, » sont supprimés.

Commentaire de l'amendement 2

Commentaire relatif au point 1° :

Le présent amendement répond à une critique du Conseil d'État qui rappelle sa préférence pour la mise en place d'un régime sans intervention du bourgmestre. La Commission renonce à l'intervention du bourgmestre et définit clairement les conditions d'intervention de la Police dans le texte de la loi en projet afin de ne laisser aucune marge de manœuvre à la Police quant à la prise de décision d'une interdiction temporaire de lieu.

Ainsi, la procédure adaptée prévoit que la Police procède d'office à une interdiction temporaire de lieu dans tous les cas où elle constate qu'une personne ayant fait l'objet d'un éloignement à deux reprises au cours des trente derniers jours, adopte une troisième fois et sur le même lieu un des comportements visés à l'article 5*bis*, alinéa 1^{er}. Cette interdiction temporaire de lieu a désormais une durée fixe de quinze jours et son périmètre est déterminé par la Police. Ainsi, la restriction à la liberté de circuler devient moins grave.

Cette reformulation du texte devrait également répondre à la demande du Conseil d'État selon laquelle il faudrait veiller à écarter tout risque d'arbitraire dans le chef du bourgmestre et à assurer une application homogène du texte sur l'ensemble du territoire national.

À l'instar de nombreuses autres mesures de police administrative, un rapport est dressé par l'officier de police administrative qui décide la mesure. Ce rapport est par la suite remis à la personne qui a fait l'objet de l'interdiction temporaire de lieu et mentionne, entre autres, la date exacte du début et de la fin de la mesure afin de permettre à la personne concernée de savoir avec précision jusqu'à quel jour elle doit s'abstenir de se déplacer au sein du périmètre visé par l'interdiction temporaire de lieu.

De même que pour le rapport établi en cas d'un éloignement, un exemplaire du rapport de l'interdiction temporaire de lieu est également remis à la personne concernée, au ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions ainsi qu'au bourgmestre territorialement compétent.

Commentaire relatif au point 2° :

Étant donné que l'interdiction temporaire de lieu a désormais une durée fixe de quinze jours, le bout de phrase relatif à la durée de la mesure peut être supprimé.

Au nom de la Commission, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'État les amendements exposés ci-dessus.

J'envoie copie de la présente à la Ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée des Relations avec le Parlement, avec prière de transmettre les amendements aux instances à consulter.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

(s.) Claude Wiseler
Président de la Chambre des Députés

Annexe : Texte coordonné du projet de loi n° 8426

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

Art. 1^{er}. L'article 5bis de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est remplacé comme suit :

« **Art. 5bis.** La Police peut rappeler à l'ordre la personne qui :

- 1° 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 ;
- 2° se comporte de manière à troubler ~~la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques~~ **l'ordre public** ;
- 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 en plein air dans un lieu accessible au public ;
- 4° sciemment inquiète ou importune des passants par paroles, actes ou gestes en plein air dans un lieu accessible au public.

Lorsque la personne n'obtempère pas au rappel à l'ordre, la Police peut enjoindre à la personne de s'éloigner.

En cas de refus d'obtempérer à l'injonction visée à l'alinéa 2, la personne peut être éloignée, au besoin par la force, à une distance qui ne peut être supérieure à un rayon d'un kilomètre autour du lieu où le comportement visé à l'alinéa 1^{er} a été constaté.

La durée de l'éloignement visé à l'alinéa 3 est de quarante-huit heures.

La Police informe la personne, par écrit et contre récépissé, que si elle adopte à nouveau, sur le même lieu, un des comportements visés à l'alinéa 1^{er} après avoir déjà fait l'objet de deux éloignements de ce lieu au cours des trente derniers jours, elle fait l'objet d'une interdiction temporaire de lieu d'une durée de quinze jours.

Dans le cas d'un éloignement, un rapport est dressé par l'officier ou agent de police administrative qui y a procédé. Ce rapport mentionne les nom et prénoms de l'officier ou agent de police administrative qui y a procédé, les motifs qui ont justifié l'éloignement forcé, le lieu du constat, le lieu d'éloignement, la date du début et de la fin de l'intervention, les dates et heures du début et de la fin de l'éloignement, **la déclaration de la personne qu'elle a reçu l'information visée à l'alinéa 5,** ainsi que les nom et prénoms et la date de naissance de la personne éloignée.

Le rapport est présenté à la signature de la personne concernée. Si celle-ci refuse de signer, mention est faite du refus et des motifs de celui-ci.

Un exemplaire du rapport est remis à la personne concernée, deux autres ~~en~~ sont transmis respectivement au ministre et au bourgmestre compétent.

La personne concernée reste autorisée à se déplacer sur le lieu du constat, si le déplacement est nécessaire pour se rendre à sa résidence habituelle, telle que définie par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, ou à celle des parents, alliés ou du partenaire, au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, ainsi que pour d'autres motifs administratifs, professionnels ou médicaux, ou en cas de force majeure. ».

Art. 2. A la suite de l'article 5*bis* de la même loi, est inséré un article 5*ter* nouveau, qui prend la teneur suivante :

« **Art. 5*ter*.** (1) Si la Police constate qu'une personne ayant fait l'objet, à ~~au moins~~ deux reprises au cours des trente derniers jours, d'un éloignement sur base de l'article 5*bis*, alinéa 3, a adopté à nouveau et sur le même lieu un des comportements visés à l'article 5*bis*, alinéa 1^{er}, elle ~~en informe immédiatement le bourgmestre~~ **procède à une interdiction temporaire de lieu à l'égard de la personne concernée pour une durée de quinze jours. Le bourgmestre peut autoriser la Police à procéder à une interdiction temporaire de lieu à l'égard de la personne concernée pour une durée ne pouvant pas dépasser trente jours.**

L'interdiction temporaire de lieu consiste dans l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés, en plein air accessibles au public, **et définis par la Police**, sans jamais pouvoir couvrir l'ensemble du territoire communal. Elle ne peut ~~durer plus longtemps ni~~ porter sur un périmètre plus vaste que nécessaire pour empêcher ou mettre un terme aux troubles de l'ordre public.

L'interdiction temporaire de lieu ~~doit être écrite et motivée et mentionner~~ **fait l'objet d'un rapport mentionnant les nom et prénoms de l'officier de police administrative qui l'a décidée, les motifs qui l'ont justifiée**, le périmètre des lieux déterminés, la ~~durée~~ **date du début et de la fin** de l'interdiction ainsi que les nom et prénoms et la date de naissance de la personne concernée.

~~L'interdiction temporaire de lieu est notifiée par l'agent ou l'officier de police administrative à la personne concernée par remise en mains propres. Une copie de la notification est transmise au bourgmestre. Un exemplaire du rapport est remis à la personne concernée, deux autres sont transmis respectivement au ministre et au bourgmestre compétent.~~

(2) La personne concernée reste autorisée à se déplacer dans le périmètre visé au paragraphe 1^{er}, si le déplacement est nécessaire pour se rendre à sa résidence habituelle, telle que définie par la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques, ou à celle des parents, alliés ou du partenaire, au sens de la loi modifiée du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats, ainsi que pour d'autres motifs administratifs, professionnels ou médicaux, ou en cas de force majeure.

(3) En cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, la Police peut, ~~au cours de la période déterminée en application du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er},~~ procéder à l'éloignement de la personne concernée en dehors du périmètre visé par l'interdiction temporaire de lieu.

L'éloignement visé à l'alinéa 1^{er} se fait à proximité immédiate de la limite extérieure du périmètre concerné. ».

Art. 3. A l'article 5, paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de la même loi, le numéro d'article « 5*ter* » suivi d'une virgule est inséré entre le terme « 5*bis*₁ » et le chiffre « 7 ».