

Projet de loi

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

Deuxième avis complémentaire du Conseil d'État

(19 mai 2026)

Par dépêche du 11 février 2026, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État deux amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures lors de sa réunion du 28 janvier 2026.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'une observation préliminaire, d'un commentaire pour chacun des amendements ainsi que d'un texte coordonné du projet de loi reprenant les amendements proposés, figurant en caractères gras et soulignés, et les propositions de texte du Conseil d'État que la commission parlementaire a faites siennes, figurant en caractères soulignés.

Considérations générales

Les amendements sous revue entendent répondre aux observations et oppositions formelles formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 2 décembre 2025.

Examen des amendements

Amendement 1

Cet amendement concerne l'article 5*bis* de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale relatif à une mesure temporaire d'éloignement.

Point 1°

Dans son avis complémentaire du 2 décembre 2025, le Conseil d'État avait maintenu son opposition formelle à l'encontre du point 2° de l'alinéa 1^{er} de l'article 5*bis* proposé.

Cette proposition d'ajout à la loi en vigueur prévoyait un rappel à l'ordre par la Police grand-ducale, le cas échéant, suivi d'un éloignement de lieu, pour une personne qui « se comporte de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques ».

Le Conseil d'État avait rappelé que « [t]oute limitation de l'exercice de ces libertés publiques n'est valable que si elle respecte le cadre tracé par

l'article 37 de la Constitution, qui reprend les critères définis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en matière de restrictions des droits et libertés garantis ».

La loi devant être précise et prévisible, le Conseil d'État avait confirmé son point de vue développé préalablement au sujet du texte du projet de loi n° 7993 portant modification de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988¹ que « les notions de « sécurité, [...] salubrité ou [...] tranquillité publiques » auxquels il est fait référence sont trop vagues pour déclencher la prise de mesures restreignant les libertés publiques ».

L'amendement sous examen propose de remplacer le libellé initialement proposé par une référence à la notion de « trouble à l'ordre public ».

La Police grand-ducale est ainsi autorisée à rappeler à l'ordre et d'éloigner toute personne qui se comporte de manière à troubler l'ordre public.

Les auteurs de l'amendement estiment, dans leur commentaire, que du fait de l'existence d'une certaine jurisprudence en la matière, « [l]a prévisibilité de la notion d'« ordre public » est donc meilleure ». Toujours selon le commentaire, « [c]ette 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 ».

Le Conseil d'État s'interroge sur la plus-value et la réalité du degré de précision supplémentaire de la notion d'ordre public par rapport aux notions de « tranquillité, de salubrité et de sécurité publiques » ayant figuré dans le texte initial.

En effet, le concept d'ordre public comprend la trilogie classique formée par la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Ce sont ses éléments constitutifs. Remplacer l'énumération des composantes d'une notion par le terme générique n'apporte *a priori* aucune précision supplémentaire. Ce constat est renforcé par le fait que la doctrine souligne le caractère incertain des contours de cette notion d'« ordre public » et que la jurisprudence y relative est peu abondante au Luxembourg². Le Conseil d'État renvoie encore au commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi n° 4437, dans lequel les auteurs dudit projet de loi précisent que « [l]a tranquillité publique vise l'absence de désordres et de troubles dans les lieux publics. La sécurité publique vise l'absence de situations dangereuses pour les personnes et les biens et comprend la prévention de la criminalité et l'assistance aux personnes en danger. La salubrité publique vise le maintien de l'hygiène et la préservation d'un environnement de qualité. La notion d'ordre public est ainsi définie comme guide et mesure de l'action de la Police et met l'accent sur la nécessité du maintien effectif de l'ordre public. »³

Au commentaire de l'amendement, les auteurs font longuement référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ci-

¹ Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2022, n° 60.984, doc. parl. n° 7993², p.5, projet retiré du rôle des affaires de la Chambre des députés.

² Alain Steichen, *Précis de droit public*, Legitech, janv.2025, p.353.

³ Projet de loi n° 4437 portant création d'un corps de police grand-ducale et d'une inspection générale de la police [...], doc. parl. n° 4437, p. 34.

après « CEDH », et notamment à son arrêt dans l'affaire Oliveira c. Pays-Bas⁴, pour étayer le recours à la notion de « troubles à l'ordre public ». Le Conseil d'État relève que les juges se sont livrés à un examen détaillé d'un cas précis relatif à un ordre d'éloignement concernant une personne détenant et consommant des drogues dures et dont les conclusions ne sauraient avoir une valeur générale. Le Conseil d'État note que le texte néerlandais soumis à l'examen de la CEDH visait à donner au bourgmestre le droit d'intervenir pour faire cesser ou prévenir des troubles graves à l'ordre public. Le Conseil d'État note, par ailleurs, que dans la jurisprudence citée, il s'agissait toujours du même comportement qui était visé, alors que le texte proposé par les auteurs de l'amendement sous examen permettrait de conduire à une interdiction de lieu pour des comportements différents dès qu'ils tombent sous l'un des points figurant à l'article *5bis* proposé.

Par ailleurs, le recours, au point 2°, au concept général de « trouble à l'ordre public » risque de faire double emploi avec les comportements visés aux points 1°, 3° et 4°.

Ces comportements peuvent parfaitement s'analyser comme des cas de troubles à l'ordre public. Ce mélange d'un cas général et des cas particuliers est incohérent, et risque d'être source d'insécurité juridique.

Pour les raisons indiquées ci-dessus, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son opposition formelle à l'encontre du point 2° de l'article *5bis*, alinéa 1^{er}, la référence générale à un comportement de manière à troubler l'ordre public ne répondant pas suffisamment à l'exigence de précision et de prévisibilité de la loi exigée par la Constitution et la jurisprudence de la CEDH.

Le Conseil d'État suggère aux auteurs de suivre l'approche initiale de la loi et de compléter, le cas échéant, la liste de comportements précis pouvant faire l'objet d'un rappel à l'ordre.

Par ailleurs, le Conseil d'État pourrait s'accommoder d'une référence à un « trouble grave » à l'ordre public, une notion plus circonscrite, liée à l'idée de prévention d'une infraction.

Point 2°

À l'alinéa 5 nouveau, le Conseil d'État suggère d'écrire « que si celle-ci adopte à nouveau [...] », afin de préciser qu'est visé un éventuel comportement de la personne concernée et non pas celui de la Police grand-ducale.

Points 3° et 4°

Sans observation.

Amendement 2

Cet amendement a trait au régime d'interdiction de lieu que les auteurs entendent introduire à travers un article *5ter* nouveau dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

⁴ CEDH, 4 juin 2002, n° 33129/96.

Les auteurs de l'amendement se rallient à la position du Conseil d'État formulée dans son avis complémentaire du 2 décembre 2025 préconisant, en ce qui concerne l'interdiction de lieu, un régime sans intervention directe du bourgmestre, comme c'est déjà le cas pour la mesure de l'éloignement des lieux.

La décision de procéder à une interdiction temporaire de lieu incombe, selon le texte proposé, à la seule Police grand-ducale, qui détermine également le ou les périmètres dans lesquels la personne concernée n'est pas en droit de pénétrer.

Les auteurs de l'amendement ont opté pour une interdiction temporaire de lieu d'office dans l'hypothèse où la Police grand-ducale 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} ».

Quant à la durée de la mesure d'interdiction de lieu, il est prévu de remplacer une durée maximale de trente jours par une durée fixe de quinze jours.

Si le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle formulée à l'encontre des dispositions de l'article 5*ter* nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, maintenue dans son avis complémentaire du 2 décembre 2025, le texte amendé ne comportant plus d'insécurité juridique, il attire toutefois l'attention des auteurs de l'amendement sous examen sur son avis du 14 juillet 2017 sur le projet de loi n° 7045⁵, devenu la loi, entretemps modifiée, du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, dans lequel il avait relevé que « [d]ans un État de droit, et dans le souci de pallier l'absence de rôle « a priori » d'une autorité judiciaire, s'applique le principe de la distinction entre autorités de police et forces de police. »⁶ Or, le dispositif actuel confère un pouvoir discrétionnaire à l'agent de la force publique qui se trouve sur place et qui décide de la mesure, sans aucune surveillance. Le Conseil d'État doit dès lors s'opposer formellement, pour contrariété au principe de l'État de droit, au mécanisme prévu par les auteurs de l'amendement sous examen.

Une solution pour lever l'opposition formelle pourrait consister à prévoir la possibilité pour le ministre ou son délégué de mettre fin, à tout moment, à l'interdiction temporaire de lieu. Le rapport sur l'interdiction temporaire de lieu étant transmis au ministre, celui-ci sera nécessairement informé de cette mesure.

Si cette solution trouve l'aval des auteurs de l'amendement sous examen, le Conseil d'État propose le texte suivant en tant qu'alinéa 5 nouveau à l'article 5*ter*, paragraphe 1^{er} :

« Le ministre ou son délégué peut, à tout moment, mettre fin à l'interdiction temporaire de lieu. »

En ce qui concerne le renvoi à l'article 5*bis*, alinéa 1^{er}, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'endroit du point 2° de l'alinéa visé

⁵ Projet de loi n° 7045 sur la Police grand-ducale [...].

⁶ Avis du Conseil d'État du 14 juillet 2017 sur le projet de loi n° 7045, p. 6 (doc. parl. n° 7045⁸).

et réitère l'opposition formelle y relative formulée dans le cadre de l'examen de l'amendement 1.

L'exigence de prévisibilité de la loi prend, dans l'hypothèse d'une interdiction temporaire de lieu, toute son importance, dans la mesure où cette mesure administrative constitue une restriction importante apportée à la liberté individuelle, beaucoup plus intrusive qu'un simple éloignement de lieu.

Le Conseil d'État, tout en marquant une préférence pour la détermination d'une durée maximale au lieu d'une durée fixe, peut s'accommoder d'une durée de quinze jours, cette dernière ne paraissant pas manifestement disproportionnée par rapport au but recherché.

Il appartiendra à la Police grand-ducale de veiller, dans le cadre de la fixation du ou des périmètres d'interdiction, que ces derniers ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour la prévention des comportements ayant donné lieu à des mesures d'éloignement, conformément au principe de proportionnalité.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 18 votants, le 19 mai 2026.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch