

CONSEIL D'ÉTAT

N° CE : 61.926

N° dossier parl. : 8426

Projet de loi

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

Avis complémentaire du Conseil d'État

(2 décembre 2025)

Par dépêche du 23 mai 2025, le président de la Chambre des députés a soumis à l'avis du Conseil d'État une série d'amendements parlementaires au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission des affaires intérieures lors de sa réunion du 21 mai 2025.

Le texte des amendements parlementaires était accompagné d'observations préliminaires, 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.

L'avis du Syndicat national de la Police grand-ducale Luxembourg a.s.b.l. et les avis complémentaires de la Commission consultative des droits de l'homme du Grand-Duché de Luxembourg et du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises ont été communiqués au Conseil d'État en date respectivement des 30 juin, 10 septembre et 8 octobre 2025.

Considérations générales

Les amendements parlementaires visent, pour l'essentiel, à répondre aux observations que le Conseil d'État avait formulées dans son avis du 25 février 2025.

Il est ainsi partiellement tenu compte des oppositions formelles qui ont été énoncées à l'encontre de diverses dispositions de la loi en projet. Le Conseil d'État prend acte de la volonté de la Chambre des députés de continuer à prévoir, à côté de l'extension des cas d'éloignement des lieux, l'introduction de la mesure de police administrative d'une « interdiction temporaire de lieu » dont le régime a cependant été amendé sur plusieurs points par rapport au texte initial.

Un point nouveau introduit par voie d'amendement est relatif au contrôle d'identité dans le cadre de l'interdiction temporaire de lieu.

En ce qui concerne les remarques préliminaires formulées par les auteurs des amendements, le Conseil d'État note l'intention de la Chambre des députés de « renforce[r] le caractère purement administratif des mesures de police prévues par le projet de loi » en supprimant l'amende pénale prévue en cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu.

Il donne cependant à considérer que les critiques formulées dans son avis précité du 25 février 2025 au sujet du caractère imprécis de certaines notions utilisées ne doivent pas être lues en relation avec la seule obligation de la précision des incriminations en matière pénale, mais encore dans le contexte du respect du principe de la prévisibilité d'une norme en matière d'ingérence dans la vie privée d'une personne.

Le Conseil d'État reviendra sur ces questions dans le cadre de l'examen des amendements.

Examen des amendements

Amendement 1

Les auteurs des amendements déclarent maintenir intégralement le libellé du nouvel article 5bis, alinéa 1^{er}, point 2°, qui introduit un nouveau cas de rappel à l'ordre suivi, le cas échéant, d'un éloignement des lieux, à savoir celui d'un comportement « de manière à troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques ».

Le Conseil d'État s'était opposé formellement à cette disposition pour contrariété au principe de sécurité juridique. Cette opposition avait un double fondement : le défaut de prévisibilité de l'application de ces concepts très généraux ainsi que la violation du principe de la spécification de l'incrimination. Si ce dernier argument manque désormais de pertinence, dans la mesure où l'amendement 2 supprime la sanction pénale de l'amende en cas de non-respect répété de l'interdiction de lieu, l'observation relative au caractère prévisible d'une norme pouvant conduire à une ingérence dans la vie privée garde toute sa valeur. Le Conseil d'État réitère sa position 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. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion de préciser que cette exigence englobe des critères relatifs à la qualité de la loi¹. La loi doit être accessible au justiciable et prévisible. La norme est considérée comme prévisible si elle est rédigée avec assez de précision pour permettre à toute personne, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, de régler sa conduite et de prévoir en parfaite clarté les conséquences susceptibles de découler de ses actes.

Le Conseil d'État partage l'analyse que le procureur général d'État a effectuée dans son avis du 4 novembre 2024 au sujet du projet de loi sous rubrique, où il estime que « [l]a difficulté de la prévisibilité de la loi se pose surtout pour les comportements ayant pour effet de troubler la tranquillité, la salubrité ou la sécurité publiques. La 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 ».

¹ Cour européenne des droits de l'homme, 4 juin 2002, aff. *Olivieira c. Pays-Bas*, n° 33129/96 ; Cour européenne des droits de l'homme, 4 juin 2002, aff. *Landvreugd c. Pays-Bas*, n° 37331/97.

Le Conseil d'État relève, par ailleurs, que l'avis de la Cour supérieure de justice du 13 janvier 2025 auquel les auteurs se réfèrent est centré sur la question de la précision de l'incrimination, visée à l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et non pas sur la notion de précision telle qu'elle est visée par l'article 8 de ladite convention, qui traite du droit au respect de la vie privée et familiale. Il ne fait pas de doute que tant l'éloignement des lieux et, à un degré plus fort, l'interdiction temporaire de lieu constituent des restrictions à la liberté individuelle garantie également en droit national par l'article 17, paragraphe 1^{er}, de la Constitution, l'article 20 de la Constitution consacrant aussi le droit au respect de la vie privée. Toute 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.

Le Conseil d'État ne peut que rappeler une nouvelle fois son point de vue déjà exprimé dans son avis du 15 juillet 2022 au sujet du projet de loi n° 7993 que « les notions de « sécurité, [...] salubrité ou [...] tranquillité publiques » auxquelles il est fait référence sont trop vagues pour déclencher la prise de mesures restreignant les libertés publiques »².

Par conséquent, le Conseil d'État n'est pas en mesure de lever son opposition formelle visant l'article 5bis, alinéa 1^{er}, point 2°.

Les modifications proposées au sujet de l'article 5bis, alinéa 1^{er}, point 3°, répondent à une observation faite par le Conseil d'État dans son avis précité du 25 février 2025.

Il en est de même de la modification du point 4° au sujet duquel le Conseil d'État avait formulé une opposition formelle pour contrariété aux articles 20 et 37 de la Constitution. Les auteurs se sont partiellement inspirés du libellé de l'article 6 de la loi du 11 août 1982 concernant la protection de la vie privée. Le fait de viser, selon le commentaire, « un comportement caractérisé, adopté en connaissance de cause », est de nature à répondre à l'une des critiques énoncées par le Conseil d'État. Il en est de même de la définition plus restrictive des lieux visés. Le Conseil d'État souligne cependant que le recours à une notion figurant à l'article 25 de la Constitution relative à la liberté de manifester ne doit pas être interprété comme pouvant justifier d'une manière générale une entrave à l'exercice de ce droit garanti par la Constitution. Sous réserve de cette remarque, le Conseil d'État est en mesure de lever son opposition formelle.

En ce qui concerne la durée de la mesure d'éloignement, le Conseil d'État constate que les auteurs ont décidé de maintenir une durée uniforme de quarante-huit heures au dépit du risque que cet élément du dispositif puisse se heurter au principe de proportionnalité inscrit à l'article 37 de la Constitution.

La modification apportée à l'alinéa 6 reprend une suggestion du Conseil d'État.

² Avis du Conseil d'État du 15 juillet 2022, n° 60.984, dossier parl. n° 7993², p. 5.

Amendement 2

Selon le commentaire de l'amendement sous examen, celui-ci « vise à rencontrer les critiques émises par la Haute Corporation en ce qui concerne notamment l'absence de critères et de délai endéans lequel le bourgmestre est amené à ordonner une interdiction temporaire de lieu ».

Les auteurs ont remplacé le régime initial dans lequel le bourgmestre « ordonne » lui-même la mesure d'interdiction temporaire de lieu par un régime d'autorisation du bourgmestre accordée à la Police grand-ducale afin que celle-ci procède à une interdiction de lieu ne pouvant dépasser trente jours. Cette autorisation du bourgmestre est donnée sur la base des informations fournies par la Police grand-ducale. Sont visées les personnes qui ont été éloignées du même lieu à au moins deux reprises au cours d'une période de trente jours précédent le constat du troisième comportement. Ce changement de paradigme est salué par le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises dans son avis du 1^{er} octobre 2025 qui approuve que l'initiative de cette mesure d'interdiction est transférée du bourgmestre à la Police grand-ducale, cette dernière étant mieux placée pour assurer le suivi de ses propres interventions.

Le Conseil d'État, tout en réitérant sa suggestion d'abandonner cette partie du projet de loi en attendant une évaluation de la mesure de l'éloignement des lieux élargi, rappelle sa préférence pour un régime sans intervention directe du bourgmestre, comme c'est déjà le cas pour la mesure de l'éloignement des lieux. Il ne voit pas la plus-value que l'intervention du bourgmestre apporte au dispositif légal relatif à la mesure de l'interdiction de lieu. À l'instar des législations de différents « Länder » allemands, une mesure d'interdiction de lieu devrait être conditionnée au risque de commission d'infractions pénales.

Le Conseil d'État relève que la mesure d'autorisation proposée se différencie des deux cas de figure prévus à la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (articles 6 et 13) accordant au bourgmestre le pouvoir de définir un périmètre de sécurité voire d'ordonner la saisie administrative d'objets ou de substances présentant un danger pour l'ordre public. Aucune de ces deux dispositions n'instaure un régime d'autorisation donnée à la Police grand-ducale.

La nouvelle teneur du texte soulève un certain nombre de questions, dont notamment celle relative à la signification de l'expression « [l]e bourgmestre peut autoriser la Police ». Quels sont les critères en fonction desquels le bourgmestre autorise ou décide de ne pas autoriser une interdiction de lieu ? Est-ce qu'il peut encore refuser cette autorisation si toutes les conditions fixées par la loi sont remplies ? La formulation employée que le Conseil d'État a déjà critiquée dans son avis du 25 février 2025 est source d'insécurité juridique. Il demande, sous peine d'opposition formelle, de reformuler le texte en veillant à écarter tout risque d'arbitraire dans le chef du bourgmestre et en assurant une application homogène du texte sur l'ensemble du territoire national.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la manière d'après laquelle est fixée la durée de l'interdiction de lieu. Est-ce en fonction d'une proposition de la Police grand-ducale ou selon la seule appréciation du bourgmestre ?

Il se pose également la question de savoir qui définit le périmètre de l’interdiction de lieu. Si cette détermination incombe au seul bourgmestre, il y a lieu de l’indiquer clairement dans la disposition sous examen.

Dans la mesure où le libellé du texte amendé peut donner lieu à des interprétations divergentes, le Conseil d’État estime qu’il est source d’insécurité juridique et il doit s’y opposer formellement.

Si le Conseil d’État relève les précisions apportées par l’amendement à la notion de « périmètre » et à la durée de l’interdiction, il doit constater que le texte proposé ne fixe aucun délai en ce qui concerne l’autorisation du bourgmestre.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d’État n’est pas en mesure de lever son opposition formelle formulée à l’encontre des dispositions de l’article 5ter nouveau, paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, le texte amendé étant source d’insécurité juridique.

En ce qui concerne les dispositions de l’alinéa 3 du paragraphe 1^{er}, les auteurs ont remplacé la mention de la date du début et de la fin de l’interdiction par la mention de la durée de l’interdiction. Cette indication ne constitue pas une incohérence avec le nouveau système de notification proposé, de sorte que l’opposition formelle afférente peut être levée.

Le système de notification proposé par l’insertion d’un alinéa 4 nouveau au paragraphe 1^{er}, qui prévoit une remise en mains propres à la personne concernée par l’agent ou l’officier de police administrative, apporte la simplification et la clarification nécessaires par rapport au système de notification initialement prévu. Les oppositions formelles, formulées au sujet de l’article 5ter, paragraphe 2, peuvent être levées en raison de la suppression de la disposition.

Aux yeux du Conseil d’État, il est évident que l’interdiction temporaire de lieu ne peut prendre effet qu’à partir de la remise en mains propres de cette mesure administrative. Il demande d’inscrire cette règle dans la loi en projet.

Dans la mesure où le paragraphe 3 initial de la nouvelle disposition est supprimé, l’opposition formelle que le Conseil d’État a formulée au sujet de la deuxième phrase devient sans objet.

Amendement 3

L’amendement sous examen vise à permettre à la Police grand-ducale de procéder à des contrôles d’identité dans le cadre de la mesure de l’interdiction temporaire de lieu. De tels contrôles, qui sont déjà permis par la loi dans le cadre des mesures d’éloignement des lieux, peuvent s’avérer utiles voire indispensables pour veiller au respect de la mesure administrative visée.

Observations d’ordre légistique

Amendement 1

Au point 3°, lettre b), il convient de supprimer le mot « en » à l’endroit des mots qu’il s’agit d’insérer.

Amendement 2

Au point 2°, lettre c), il convient d'ajouter un deux-points à la suite des mots « comme suit ».

Amendement 3

Il convient d'ajouter une virgule à la suite du numéro d'article « *5bis* », en écrivant « *5bis₂* ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants,
le 2 décembre 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Vice-Président,

s. Alain Kinsch