

# Voûo : avis sur l'Avant-projet de loi sur les rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public

Mars 2025

**Le droit de manifester constitue une liberté fondamentale**, consacrée tant par les textes nationaux que par les engagements internationaux en matière de droits humains. Il est l'**expression du pluralisme démocratique** et permet aux citoyen·nes de faire entendre leurs revendications dans l'espace public. Toutefois, comme toute liberté, son exercice peut être encadré afin de préserver l'ordre public et les droits d'autrui. Les considérations de Voûo examinent l'équilibre entre la garantie de ce droit et les restrictions légitimes qui peuvent lui être imposées.

La Constitution entrée en vigueur le 1er juillet 2023 règle le droit de se rassembler à deux endroits, à savoir aux articles 25 et 37.

L'article 25 stipule que: « *Toute personne a le droit, dans le respect de la loi, à la liberté de réunion pacifique. Ce droit ne peut être soumis à autorisation préalable que pour des rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public.* »

Par ailleurs l'article 37 prévoit la possibilité de limiter les libertés publiques, dont la liberté de réunion pacifique et s'énonce comme suit : « *Toute limitation de l'exercice des libertés publiques doit être prévue par la loi et respecter leur contenu essentiel. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires dans une société démocratique et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.* »

Il y a lieu de se référer au projet de loi 8426 (Platzverweis) qui entrave également sérieusement la liberté de réunion et d'association en donnant un pouvoir accru au/ à la bourgmestre et aux forces de l'ordre d'éloigner ou de tenir à l'écart des personnes qui, de près ou de loin, troublent ou sont susceptibles de troubler l'ordre public. Dans son avis du 25 février 2025 sur le projet de loi 8426, le Conseil d'État estime que les dispositions de celui-ci pourraient se heurter à l'exercice d'autres libertés garanties par la Constitution comme la liberté de réunion et celle de manifester. Cet avis nous semble également pertinent pour cette loi.

## Les éléments essentiels pour Voûo

Le **passage d'une simple notification à une autorisation**, accordée à discrétion par le·a bourgmestre, constitue une **régression** inacceptable pour Voûo. Une telle mesure ne respecte pas le principe de nécessité et proportionnalité et pourrait aboutir à une criminalisation indirecte du droit de manifester.

Autre point d'alerte : l'**absence de définition de certaines notions clés** comme « attroupement », « troubles graves », « indices du port d'armes » ou encore le « danger grave », qui pourrait ouvrir la porte à des interprétations arbitraires et des abus d'autorité. De même, la question de la sécurité des manifestations et la charge financière - possiblement induite par les mesures - imposée aux organisateur·rices posent problème : la responsabilité de garantir l'ordre public doit incomber à l'État et non aux citoyen·nes exerçant leur droit légitime de réunion.

Par ailleurs, plusieurs dispositions pénales du projet de loi tendent à **criminaliser les participant·es aux manifestations**. L'inclusion d'amendes et de sanctions pour des formalités administratives mineures constitue un recul dangereux pour la liberté d'expression et de contestation démocratique.

## **Un projet de loi régressif en matière de droits et libertés**

Le projet de loi, tel que rédigé, constitue une **menace réelle pour la liberté de réunion et d'expression**, en instaurant des restrictions disproportionnées et en conférant aux autorités locales des pouvoirs excessifs. Le passage d'un simple régime de notification à une autorisation préalable, l'imprécision de certaines dispositions ouvrant la porte à des interprétations arbitraires, ainsi que la criminalisation indirecte des manifestant-es par des sanctions administratives et pénales, sont autant d'éléments qui **fragilisent l'exercice du droit de manifester**.

Ces mesures, si elles venaient à être adoptées en l'état, créeraient un précédent inquiétant en **restreignant l'espace démocratique et en dissuadant l'expression collective des revendications citoyennes**. Or, dans une société démocratique, la contestation et la mobilisation publique ne doivent pas être perçues comme une menace à neutraliser, mais comme une **composante essentielle du débat public et du pluralisme politique**.

**En ce sens, un simple retrait du projet de loi, ou au minimum une révision approfondie, est indispensable afin de garantir que les impératifs de maintien de l'ordre public ne se fassent pas au détriment des libertés fondamentales. Seules des restrictions strictement nécessaires, proportionnées et clairement définies peuvent être légitimes au regard des engagements constitutionnels et internationaux du pays. À défaut, ce texte risque de constituer une régression grave en matière de droits et libertés, portant ainsi atteinte à l'essence même du modèle démocratique.**

## **Avis par article**

### **Chapitre 1 – Dispositions générales**

**Article 1** : Le droit de réunion pacifique dans les espaces privés et publics doit être reconnu et protégé sans discrimination. Tous types de rassemblements (sportifs, culturels, culturels, touristiques, politiques) doivent être considérés comme pacifiques, à moins d'éléments objectifs prouvant le contraire.

**Article 2** : Définir clairement les notions d'« attroupement » et d'« arme » afin d'éviter toute dérive interprétative. Se référer exclusivement aux armes listées dans la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, en excluant les objets potentiellement inoffensifs.

Concernant le terme « arme », Voûto se réfère à l'avis de la CSL du 24 mars 2023 sur l'avis sur un précédent avant-projet de loi :

« Les parties soussignées estiment qu'il y a lieu de limiter le terme « arme » à toute arme telle qu'énumérée par la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions et de biffer le bout de phrase « ainsi que tous les objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer ».

Le fait d'inclure « tous les objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer » pourrait entraver la liberté d'expression et d'opinion tout particulièrement des syndicats lors de manifestations ou grèves dans des lieux accessibles au public lorsque les autorités publiques leur interdiraient le port de banderoles, pancartes ou autres au motif qu'ils constitueraient un danger pour la sécurité publique.

Dans l'hypothèse où le champ d'application matériel de la loi du 2 février 2022 précitée serait trop restreint et exclurait des objets dangereux per se comme p.ex. un cocktail Molotov, les parties soussignées soucieuses de préserver le caractère paisible d'un rassemblement et l'intégrité physique tant des manifestants que des policiers plaident à amender ce texte plutôt que de mettre sous interdiction générale des objets per se inoffensifs, mais seulement dangereux par le fait d'une manipulation inadéquate par leurs auteurs (frapper ou menacer). »

## **Chapitre 2 – Dispositions relatives aux rassemblements**

**Article 3** : Un système de notification des manifestations doit être maintenu, conformément aux standards européens. La notification ne saurait être assimilée à une autorisation préalable. En l'absence de réponse du/ de la bourgmestre, le principe du « silence valant acceptation » doit être appliqué. Il est important de souligner que seulement 3 pays européens ont un tel système d'autorisation, tous les autres un système de notification.

**Article 6** : La charge de la sécurité des manifestations relève exclusivement de l'État. Aucune obligation financière ou organisationnelle supplémentaire ne doit être imposée aux organisateurs.

**Articles 7 et 8** : Les notions telles que « troubles graves », « indices du port d'armes » ou « danger grave » doivent être définies avec précision pour éviter des restrictions abusives du droit de manifester.

**Article 9** : Simplifier le processus de notification des manifestations afin de ne pas entraver leur organisation.

**Article 10** : Le recours contre une interdiction de manifestation ne doit être ouvert qu'aux organisateur·rices, afin d'éviter des contestations abusives par des tiers. Et les délais sont trop longs.

## **Chapitre 3 – Dispositions relatives aux attroupements**

**Article 11** : Encadrer strictement les modalités de dispersion des manifestations afin de garantir un temps suffisant aux participant·es pour se disperser pacifiquement et éviter tout usage disproportionné de la force. Inclure une définition claire de l'« attroupement » dans l'article 2.

## **Chapitre 4 – Dispositions pénales**

**Article 12** : Éliminer les sanctions liées à des formalités administratives de notification des manifestations, afin d'éviter la criminalisation du droit de manifester.

**Article 13** : Supprimer les mesures punitives qui ciblent spécifiquement les manifestations, alors que d'autres types d'événements publics (ex. carnaval, festivals) ne sont pas soumis aux mêmes contraintes.

**Article 14** : Revoir les peines prévues, qui risquent de criminaliser les manifestant·es sans justification proportionnée.

A la date du 10.3 les membres de Voço sont :

Abram

Amitié Am Sand-Amizero ONG

Amnesty International Luxembourg

ASTI

ASTM - Action Solidarité Tiers Monde

Athénée- Action Humanitaire

CELL

Cercle de Coopération des ONGD (avec le soutien de)

CLAE

Comité pour une Paix Juste au Proche Orient

Cultur'all

Dignitas

Ëmweltberodung Lëtzebuerg a.s.b.l.

etika

Fairtrade Lëtzebuerg

frères des hommes

Friddens- a Solidaritéitsplattform

Greenpeace

Le soleil dans la main

Les Amis de Piraja

LIFE

Médecins du Monde

Mouvement Ecologique

natur&ëmwelt a.s.b.l.

partage.lu

SOS Faim

Solidaritéit mat den Heescherten