



TEXTE DU PROJET

N° de projet : 9/2025-1

31 janvier 2025

Manifestations – nouvelle version

(Avant-)Projet de loi sur les rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public

Informations techniques :

N° du projet : 9/2025

Remise de l'avis : auto-saisine

Ministère compétent : Ministère des Affaires intérieures

Commission : « Affaires économiques, fiscalité et politique budgétaire »

(Avant-)Projet de loi sur les rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1^{er} - Dispositions générales

Art. 1^{er}.

(1) La présente loi a pour objet de déterminer les conditions d'organisation des rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public.

(2) Sont exclus du champ d'application de la présente loi, les rassemblements à caractère sportif, touristique, commercial, culturel ou cultuel.

Art. 2.

Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- 1° « Arme » : toute arme prohibée au sens de la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, ainsi que tous objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer ;
- 2° « Organisateur » : les personnes physiques ou morales à l'initiative d'un rassemblement ;
- 3° « Rassemblement » : toute réunion organisée, mobile ou immobile, en plein air dans un lieu accessible au public, aux fins d'exprimer collectivement des idées, opinions ou volontés.

Chapitre 2 - Dispositions relatives aux rassemblements

Art. 3.

(1) Les rassemblements sont soumis à une autorisation préalable auprès du bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle le rassemblement est prévu d'avoir lieu.

Les autorisations de rassemblement sont exemptes d'impôts, de droits et de taxes.

(2) L'organisateur soumet la demande d'autorisation au moins cinq jours avant la date prévue du rassemblement à l'aide d'un formulaire téléchargeable sur le site internet de la commune ou mis à disposition par l'administration communale.

Si le rassemblement se déroule sur le territoire de plusieurs communes, la demande est soumise aux bourgmestres de toutes les communes concernées dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}.

La demande est soumise au bourgmestre par voie électronique, postale ou par porteur. Elle mentionne obligatoirement :

- 1° les nom, prénoms, numéro de téléphone, adresse électronique et domicile de l'organisateur, lorsqu'il s'agit d'une personne physique ; la dénomination sociale, le siège social, les nom, prénoms, numéro de téléphone, adresse électronique et l'adresse privée ou professionnelle des représentants lorsqu'il s'agit d'une personne morale ;
- 2° l'objet du rassemblement ;

- 3° le lieu du rassemblement, si le rassemblement est immobile ou l'itinéraire du rassemblement, s'il est mobile ;
- 4° la date et l'heure du début et de la fin estimée du rassemblement ;
- 5° l'estimation du nombre de participants au rassemblement ;
- 6° les nom, prénoms, l'adresse électronique et le numéro de téléphone mobile d'une personne de contact à disposition de la commune et, le cas échéant, de la Police grand-ducale, du Corps grand-ducal d'incendie et d'autres administrations concernées.

Toute demande incomplète vaut absence de demande. Le bourgmestre en informe l'organisateur par notification le jour suivant celui de la réception de la demande d'autorisation.

(3) Si la demande est complète le bourgmestre notifie à l'organisateur un accusé de réception le jour suivant celui de la réception de la demande d'autorisation.

(4) L'accusé de réception est accompagné de l'autorisation de rassemblement, lorsqu'après consultation de la Police grand-ducale, du Corps grand-ducal d'incendie et de secours, et de toute autre administration concernée, le bourgmestre estime que des troubles à l'ordre public ne risquent pas d'avoir lieu.

Une copie de l'accusé de réception et de l'autorisation de rassemblement sont transmises à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours et aux autres administrations concernées.

(5) La commune affiche l'autorisation au lieu du rassemblement en cas de rassemblement immobile ou au lieu de départ en cas de rassemblement mobile. L'autorisation est publiée sur le site internet de la commune avec la mention du lieu et de la date de l'affichage. Si le rassemblement est prévu d'avoir lieu sur le territoire de plusieurs communes, l'autorisation est affichée et publiée dans toutes les communes concernées selon les modalités précitées.

(6) Dans les cas visés aux paragraphes 3 et 4, à l'article 5, alinéa 1^{er} et à l'article 6, paragraphe 2, le silence du bourgmestre pendant plus de quatre jours suivant celui de la réception de la demande d'autorisation, vaut refus d'autorisation implicite.

Art. 4.

(1) Lorsque le bourgmestre estime qu'il convient de déterminer au préalable les conditions d'organisation du rassemblement pour maintenir l'ordre public, il organise, dans un délai de deux jours à compter du jour de la réception de la demande d'autorisation, une consultation qui a lieu par tout moyen de communication, avec la Police grand-ducale, le Corps grand-ducal d'incendie et de secours, toute autre administration concernée dont la consultation lui semble nécessaire, et l'organisateur.

(2) La date, l'heure et les modalités de la consultation sont indiquées sur l'accusé de réception, visé à l'article 3, paragraphe 3.

Art. 5.

S'il s'avère à la suite de la consultation, visée à l'article 4, que le rassemblement peut avoir lieu sans que des troubles à l'ordre public soient prévisibles, le bourgmestre notifie l'autorisation de rassemblement à l'organisateur dans un délai de trois jours à compter du jour de la réception de la demande d'autorisation.

L'autorisation est affichée et publiée selon les modalités visées à l'article 3, paragraphe 5.

Une copie de l'autorisation est transmise à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours et aux administrations concernées, visées à l'article 4.

Art. 6.

(1) Si, à la suite de la consultation visée à l'article 4, des troubles à l'ordre public sont prévisibles, le bourgmestre peut :

- 1° imposer à l'organisateur les mesures nécessaires au déroulement paisible du rassemblement ;
- 2° modifier la date, la durée et le lieu du déroulement du rassemblement immobile ou l'itinéraire du rassemblement mobile sans en altérer la nature ou en compromettre l'objet ou le déroulement.

L'autorisation contenant des conditions, telles que visées à l'alinéa 1^{er}, est notifiée à l'organisateur dans un délai de trois jours à compter du jour de la réception de la demande d'autorisation.

Une copie de l'autorisation est transmise aux ministres ayant respectivement les Affaires communales et la Sécurité intérieure dans leurs attributions, à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours et aux administrations concernées, visées à l'article 4.

(2) L'autorisation est affichée et publiée selon les modalités visées à l'article 3, paragraphe 5.

(3) Lorsque le bourgmestre constate que les conditions qu'il a imposées en vertu du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne sont pas remplies et qu'il n'existe pas d'autre moyen pour maintenir la sécurité publique, il retire l'autorisation.

La décision de retrait est motivée et notifiée à l'organisateur.

Le retrait est affiché et publié selon les modalités visées à l'article 3, paragraphe 5.

Une copie de la décision de retrait est transmise aux ministres ayant respectivement les Affaires communales et la Sécurité intérieure dans leurs attributions, à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours et aux administrations concernées, visées à l'article 4.

Art. 7.

(1) Lorsque des troubles graves à l'ordre public sont prévisibles lors du rassemblement, le bourgmestre interdit, par décision écrite et motivée et après avoir entendu l'avis de la Police grand-ducale, le port et le transport de tous objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer, sur les lieux ou l'itinéraire du rassemblement, tels que figurant dans l'autorisation ainsi que sur les lieux avoisinants déterminés par lui.

Dans ce cas, la Police grand-ducale peut, pendant les cinq heures qui précèdent le rassemblement et jusqu'à la fin estimée du rassemblement :

- 1° procéder à des fouilles simples de sécurité sur les personnes à l'égard desquelles il existe un ou plusieurs indices qu'elle porte ou transporte un tel objet ou substance. La fouille est exécutée selon les modalités prévues à l'article 8*bis*, paragraphes 3 et 6, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale ;
- 2° procéder à des fouilles de véhicules en circulation, arrêtés ou stationnés lorsqu'il existe un ou plusieurs indices que le véhicule transporte un tel objet ou substance. La fouille est exécutée selon les modalités prévues à l'article 8, alinéas 2 à 5, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

La personne qui refuse les fouilles visées à l'alinéa 2 se voit interdire l'accès sur les lieux ou à l'itinéraire du rassemblement, tels que figurant dans l'autorisation.

Une copie de l'interdiction est transmise à l'organisateur, aux ministres ayant respectivement les Affaires communales et la Sécurité intérieure dans leurs attributions ainsi qu'à la Police grand-ducale.

(2) L'interdiction visée à alinéa 1^{er} est affichée et publiée selon les modalités, visées à l'article 3, paragraphe 5.

Art. 8.

(1) Le bourgmestre refuse l'autorisation de rassemblement, à la suite de la consultation visée à l'article 4, lorsqu'il existe un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique, et qu'il n'existe pas d'autre moyen pour la maintenir.

Le refus d'autorisation est motivé et notifié à l'organisateur dans un délai de quatre jours à compter du jour de la réception de la demande d'autorisation.

Une copie de la décision est transmise aux ministres ayant respectivement les Affaires communales et la Sécurité intérieure dans leurs attributions, à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours et aux administrations concernées en application de l'article 4.

(2) Le refus est affiché et publié selon les modalités visées à l'article 3, paragraphe 5.

Art. 9.

Si le rassemblement se déroule sur le territoire de plusieurs communes, les pouvoirs et obligations accordés au bourgmestre en vertu des articles 3 à 6 et 8 sont exercés, en consultation, par les bourgmestres des communes concernées.

Art. 10.

(1) Contre les décisions du bourgmestre visées à l'article 3, paragraphes 4 et 6, à l'article 5, à l'article 6, paragraphes 1^{er} et 3 et à l'article 8, un recours en réformation peut être introduit devant le tribunal administratif, sous peine de forclusion, dans un délai de cinq jours. Le délai court à l'égard de l'organisateur à partir de la notification, et à l'égard de tout autre requérant à partir de l'affichage de la décision.

Le greffe du tribunal administratif notifie le recours, par lettre recommandée, à la commune concernée.

Par dérogation aux dispositions de l'article 7 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. Le mémoire en réponse doit être déposé au greffe et signifié dans le délai de quinze jours à partir de la notification de la requête introductive par le greffe. La suspension des délais prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives n'est pas applicable.

Le tribunal statue dans le mois du dépôt de la requête introductive.

(2) Un appel devant la Cour administrative peut être interjeté contre les décisions du tribunal administratif visées au paragraphe 1^{er}.

L'appel doit être interjeté, sous peine de forclusion, dans le délai de cinq jours à partir de la notification du jugement par dépôt au greffe.

Le greffe de la Cour administrative notifie la requête d'appel, par lettre recommandée, à la partie intimée.

Par dérogation aux dispositions de la loi précitée du 21 juin 1999, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête d'appel introductive. Le mémoire en réponse doit être déposé au greffe et signifié dans le délai de quinze jours à partir de la notification de l'appel par le greffe. La suspension des délais prévue à l'article 46, paragraphe 3, de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives n'est pas applicable.

La Cour statue dans le mois du dépôt de la requête d'appel introductive.

Chapitre 3 – Disposition relative aux attroupements

Art. 11.

(1) Par dérogation aux mesures prévues au chapitre 3, section 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale, dans l'urgence, et lorsqu'il existe des raisons sérieuses de croire à un péril imminent pour la sécurité publique ou l'intégrité physique des personnes, la Police grand-ducale somme les personnes participant à un attroupement de se disperser sans délai et de quitter les lieux.

Après deux sommations restées sans effet, les personnes participant à un attroupement peuvent être dispersées par la force.

(2) Sans préjudice des dispositions des articles 416 et 417 du Code pénal, la Police grand-ducale peut immédiatement faire usage de la force si des violences ou voies de fait sont exercées contre elle, si elle ne peut défendre le terrain qu'elle occupe par d'autres moyens moins contraignants ou en cas de nécessité absolue.

(3) La Police grand-ducale rend compte dans les plus brefs délais de tels événements et des moyens d'action mis en œuvre au ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions et aux bourgmestres des communes concernées.

Chapitre 4 – Dispositions pénales

Section 1^{re} – Disposition relative aux rassemblements

Art. 12.

Est puni d'une amende de 500 euros à 7.500 euros, celui qui :

- 1° organise un rassemblement malgré l'obtention d'un refus d'autorisation ou d'un retrait d'autorisation, selon les dispositions de la présente loi ;
- 2° établit une demande incomplète ou inexacte dans l'intention de tromper sur l'objet ou les conditions du rassemblement projeté ;
- 3° organise un rassemblement en ne se conformant pas aux conditions imposées par le bourgmestre, en vertu de l'article 6, paragraphe 1^{er}.

Art. 13.

Est puni d'une amende de 251 euros à 2.500 euros toute personne qui, lors d'un rassemblement dissimule volontairement tout ou partie de son visage, de manière telle qu'il ne soit pas identifiable.

L'interdiction prévue à l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas si la dissimulation de tout ou partie du visage est prescrite ou autorisée par des dispositions législatives ou si elle est justifiée pour des raisons de santé dûment attestées par un certificat médical.

Section 2 – Dispositions relatives aux attroupements

Art. 14.

Est puni d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros, celui qui sans être porteur d'une arme, continue volontairement à participer à un attroupement après les sommations de la Police grand-ducale.

La peine est portée à un emprisonnement de quinze jours à trois ans et une amende de 500 euros à 10.000 euros lorsque la personne dissimule volontairement tout ou partie de son visage, de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable.

Art. 15.

Est puni d'un emprisonnement de trois mois à trois ans et d'une amende de 500 euros à 10.000 euros, celui qui participe à un attroupement en étant porteur d'une arme.

La peine est portée à un emprisonnement de six mois à trois ans et une amende de 500 euros à 10.000 euros si la personne armée continue volontairement à participer à un attroupement après les sommations de la Police grand-ducale.

La peine est également portée à un emprisonnement de six mois à trois ans et une amende de 500 euros à 10.000 euros si la personne armée dissimule volontairement tout ou partie de son visage, de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable.

EXPOSE DES MOTIFS

I. Les libertés de réunion pacifique et de manifester ses opinions et convictions

La Constitution luxembourgeoise garantit les libertés publiques de manifester ses opinions et convictions philosophiques ou religieuses et de se réunir paisiblement¹.

De nombreux textes européens et internationaux garantissent le droit à la liberté de réunion pacifique. L'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques reconnaît ainsi un « *droit de réunion pacifique* ». Dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'article 12 fait également référence à la « *liberté de réunion pacifique* ».

L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme du 4 novembre 1950 consacre à son tour également un droit « *de réunion pacifique* ». L'alinéa 2 de cet article énonce que cette liberté n'est pas absolue : « *l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat* ».

Le 12 juin 2003 la Cour de justice des Communautés européennes a rendu un arrêt dans lequel elle énonçait que la liberté de manifestation devait être protégée en tant que droit fondamental (CJCE, 12 juin 2003, *Schmidberger*, aff. C-112/00). Dans un arrêt du 5 mars 2009, la Cour européenne des droits de l'homme indique finalement que « *la liberté de réunion pacifique englobe la liberté de manifestation* ». (CEDH du 5 mars 2009 BARRACO c. France)

Il se dégage d'ailleurs de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que les autorités ont le devoir de prendre les mesures nécessaires en ce qui concerne les manifestations légales afin de garantir le bon déroulement de celles-ci et la sécurité de tous les citoyens.

Dans sa résolution 15/21 du 6 octobre 2010, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies rappelle que « *l'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et d'association peut faire l'objet de certaines restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé et la moralité publiques, ou les droits et les libertés d'autrui* ».

La liberté de réunion n'est pas une liberté comme les autres. Pour s'en rendre compte, il suffit de se référer aux lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique du 15 juillet 2020 de la commission européenne pour la démocratie par le droit, plus connue sous le nom de « Commission de Venise »,

¹ Constitution de 1868 :

Art. 23. La liberté de manifester ses opinions et la liberté de la presse sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La censure ne peut pas être établie.

Art. 24. La liberté de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, celle d'adhérer ou de ne pas adhérer à une religion sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

La liberté des cultes et celle de leur exercice sont garanties, hormis les infractions commises à l'occasion de l'exercice de ces libertés.

Nul ne peut être contraint de concourir d'une manière quelconque aux actes et aux cérémonies d'un culte ni d'en observer les jours de repos.

Art. 25. 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.

et du Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme qui se fondent notamment sur le textes et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : « *Le droit à la liberté de réunion pacifique protège les nombreuses façons dont les gens se rassemblent en public et en privé. Il a été reconnu comme l'un des fondements d'une société démocratique, tolérante et pluraliste dans laquelle des individus et des groupes d'origines et de croyances différentes peuvent interagir pacifiquement les uns avec les autres. Le droit à la liberté de réunion pacifique peut donc contribuer à donner la parole aux opinions minoritaires et à donner de la visibilité aux groupes marginalisés ou sous-représentés.* ».

Ainsi cette liberté mérite une protection particulière en facilitant la participation non violente de tous à un dialogue démocratique ouvert sur les questions d'intérêt public, nécessaire à la vie en société et susceptible d'avoir un impact sur l'opinion publique.

On ne peut aborder le droit à la réunion pacifique de manière isolée, alors qu'il s'agit de la forme matérielle d'organisation, qui permet l'exercice d'autres droits fondamentaux et libertés publiques : la liberté d'association, le droit de vote, le droit de manifester ses opinions, ses convictions philosophiques et religieuses, la liberté de la presse et la liberté syndicale qui caractérisent les sociétés démocratiques.

Les rassemblements sont généralement définis comme les assemblées intentionnelles d'un certain nombre de personnes dans un lieu accessible au public dans un but expressif commun. Elles peuvent prendre plusieurs formes : planifiées et organisées, non planifiées et spontanées, statiques et mobiles.

Le terme « *pacifique* » n'est pas à comprendre dans son sens premier strict alors qu'il peut aussi comprendre « *les comportements qui peuvent gêner ou offenser des individus ou des groupes opposés aux idées ou aux revendications que l'assemblée cherche à promouvoir. Il comprend également les comportements qui entravent, empêchent ou gênent temporairement les activités de tiers, par exemple en bloquant temporairement la circulation. En tant que telle, une assemblée peut être entièrement « pacifique » même si elle est « illégale » en vertu du droit national. Les intentions pacifiques des organisateurs et des participants à une assemblée doivent être présumées.* »².

II. Les restrictions légales aux libertés de réunion pacifique et de manifester ses opinions et convictions

L'Etat est obligé de faciliter et de protéger la liberté de réunion pacifique en prévoyant un dispositif légal clair et non équivoque et en y prévoyant des restrictions légales, mais dans le cadre juridique strict établi par la Constitution et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, à l'aune de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Les restrictions sur les rassemblements doivent obéir au principe de légalité, ne peuvent intervenir que pour des motifs légitimes, et doivent être nécessaires dans une société démocratique et proportionnelles à l'objectif poursuivi. Une restriction fondée sur l'objet du rassemblement n'est pas admissible³.

² Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, paragraphes n° 19 et 46-51.

³ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme le terme, paragraphes n° 28-30.

Conformément à l'article 25 de la Constitution, l'organisation d'un rassemblement peut être soumise à une autorisation préalable, mais seulement s'il est prévu d'avoir lieu en plein air et dans un lieu accessible au public.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *Ziliberg c. Moldova* du 5 février 2005, a admis qu'une procédure d'autorisation est conforme aux exigences de l'article 11, paragraphe 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme ne fût-ce que pour le motif que les autorités doivent être en mesure de veiller au déroulement pacifique d'une réunion sans que cela ne constitue, en tant que telle, une ingérence dans l'exercice du droit.

Selon la Cour, le fait de subordonner la tenue d'une manifestation publique à une notification, voire à une procédure d'autorisation, ne porte pas atteinte en principe à la substance du droit consacré par l'article 11 de la Convention, pour autant que le but de la procédure est de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées permettant de garantir le bon déroulement des événements de ce type (*Sergueï Kouznetsov c. Russie, 2008, § 42*).

D'ailleurs le recours à des procédures administratives préliminaires est une pratique courante dans les États membres.

III. La nécessité d'établir une législation relative aux rassemblements au Grand-Duché de Luxembourg

Un cadre légal clair et non équivoque pour l'organisation de rassemblements fait actuellement défaut au Luxembourg. Cependant il y a lieu de constater qu'au Grand-Duché de Luxembourg, le phénomène des rassemblements se développe. Ils se forment de manière organisée ou spontanée, souvent à l'aide de communications par les réseaux sociaux, à l'initiative ou non d'un ou de plusieurs organisateurs, avec ou sans déclaration ou autorisation préalable. Ces rassemblements peuvent mobiliser des foules importantes.

La consultation, d'une part, entre les autorités civiles et les forces de l'ordre et, d'autre part, entre ces derniers et les organisateurs est importante pour la bonne organisation d'un rassemblement. En effet, le rassemblement contre les mesures Covid-19 du 4 décembre 2021 à Luxembourg-Ville, à défaut de telles mesures, avait dégénéré, mais a suscité immédiatement une réaction des pouvoirs publics.

L'événement a fait l'objet d'un débat à la Chambre des députés à l'occasion duquel l'honorable député Laurent Mosar a déposé le 7 décembre 2021⁴ une motion, approuvée unanimement par la Chambre des députés et invitant le pouvoir exécutif à « revoir le dispositif sécuritaire en place à l'occasion de manifestations » et « à examiner la nécessité d'un durcissement des sanctions pénales ».

Dans le rapport d'activité du Ministère de la Justice pour l'année 2021, il est noté que « *La proposition de révision du chapitre II de la Constitution garantit en son article 19bis le droit à la liberté de réunion pacifique. Ce droit peut cependant être soumis à autorisation préalable pour les rassemblements en plein air dans un lieu accessible au public. Il est partant indispensable de prévoir un cadre légal adéquat avec en particulier des infractions spécifiques* ».

L'accord de coalition 2023-2028 constate que « *Lors des nombreuses manifestations qui ont eu lieu dans le contexte de la pandémie liée au Covid-19, il est devenu apparent que le Luxembourg ne dispose pas d'une législation adéquate pour encadrer les manifestations. Ainsi, le Gouvernement introduira un*

⁴ Motion 3694 du 7 décembre 2021

cadre juridique nécessaire au bon déroulement des rassemblements, en garantissant le droit constitutionnel de réunion pacifique et des rassemblements en plein air. ».

La réglementation communale et la législation applicables aux rassemblements est éparse et se trouve dans des dispositions variées de quelques règlements généraux de police ainsi que dans la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Lorsqu'il existe un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique, la Police peut notamment procéder à des contrôles et vérifications d'identité sur la voie publique (article 5), à l'instauration d'un périmètre de sécurité (article 6). La Police peut par ailleurs procéder à la fouille de sécurité dans certains cas (article 8bis), à la saisie administrative d'objets ou de substances présentant un danger grave, concret et imminent pour l'ordre public dans les lieux accessibles au public (article 13) et à la mise en détention administrative pour une durée n'excédant pas 12 heures (article 14). En matière de maintien de l'ordre public sur réquisition, la Police peut agir lorsque l'ordre public est menacé, ceci en vertu des articles 30 et suivants de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Le Code pénal luxembourgeois ne prévoit pas d'infractions spécifiques en ce qui concerne les rassemblements et les attroupements, mais diverses infractions, que les auteurs de troubles sont susceptibles de commettre. Citons notamment les faits de rébellion ainsi que les outrages ou violences contre les agents de la force publique. Un cadre légal précis permettra également de dissuader des casseurs qui infiltrent une réunion pacifique.

En l'absence d'une législation exhaustive, la matière est encore régie à l'heure actuelle par les règlements communaux de police générale. Sur 100 communes, 78 disposent d'un règlement de police dont la plupart ont réglementé les réunions sur la voie publique.

L'hétérogénéité de ces règlements les rend difficiles d'application pour les manifestants, voire organisateurs de manifestations, et pour les agents de la Police grand-ducale en raison des divergences entre elles. Certaines communes ont opté pour une procédure de déclaration préalable alors que d'autres communes ont adopté un système d'autorisation préalable. Dans d'autres communes encore, le règlement général de police reste muet sur les rassemblements.

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution révisée, les communes ne peuvent réglementer des limitations à l'exercice de libertés publiques, matières réservées à la loi⁵, qu'à condition de disposer d'une base légale spécifique qui remplit les conditions de l'article 37 de la Constitution, communément désigné comme clause transversale⁶. Une base légale pareille n'existe pas à l'heure actuelle.

Au vu des considérations qui précèdent, une initiative législative dans ce domaine s'avère nécessaire.

Le présent projet de loi établira un cadre juridique national pour l'organisation et le déroulement des rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public afin de faciliter l'organisation et la tenue de rassemblements et de garantir un exercice effectif des libertés publiques consacrées par la Constitution. La liberté de réunion pacifique visée à l'article 25 est une forme essentielle de l'exercice

⁵ Article 124 de la Constitution : Le conseil communal fait les règlements communaux, sauf les cas d'urgence.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, les règlements communaux ne peuvent être pris qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et, le cas échéant, les conditions auxquelles elles sont soumises.

Les règlements communaux doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45.

⁶ Article 37 de la Constitution : 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.

d'une autre liberté publique, à savoir celle de manifester ses convictions philosophiques ou religieuses, garantie par l'article 24 de la Constitution. Ces droits sont des éléments indispensables dans la vie politique et sociale d'un pays démocratique qui se doit de défendre et protéger l'exercice des libertés publiques dans des conditions pacifiques. Ainsi la loi doit balancer le droit à l'exercice des libertés publiques et les restrictions qu'elle peut y apporter.

L'entrée en vigueur de la Constitution révisée, le 1^{er} juillet 2023, avec la clause transversale de l'article 37 exige que toute limitation d'une liberté publique « *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.* ».

Ainsi le présent projet de loi encadre non seulement l'organisation et la tenue de rassemblements paisibles, mais facilite également les possibilités d'agir contre des individus, dont le but est de troubler l'ordre public, de mettre en danger des tiers. Elle permet de doter les autorités de moyens de contrainte leur permettant d'encadrer les rassemblements qui représentent un risque sérieux pour l'ordre public et de les interdire dans la seule hypothèse de troubles graves à la sécurité publique.

Le projet de loi confie au bourgmestre de la commune du lieu d'organisation du rassemblement le pouvoir d'autoriser ou de ne pas autoriser l'organisation d'un rassemblement. Ce choix est logique dans la mesure où le bourgmestre est l'autorité compétente de droit commun en matière d'exécution des lois et règlements de police administrative. Le bourgmestre n'est pas pour autant libre d'agir comme il l'entend, ses pouvoirs étant encadrés dans les conditions strictes prévues par le projet de loi qui érige l'organisation des rassemblements en une matière de police administrative spéciale.

Par ailleurs, dans l'exercice de sa tâche, le bourgmestre est soumis à un double contrôle. Dans le cadre de la surveillance sur le bourgmestre en tant qu'autorité de police⁷ et de la surveillance de la gestion communale⁸, le ministre qui a les Affaires communales dans ses attributions, peut suspendre ou annuler les décisions du bourgmestre. Afin de garantir un contrôle juridictionnel, la loi prévoit un recours spécial contre les décisions du bourgmestre devant le Tribunal administratif selon une procédure accélérée. Dès lors, tant l'autorité administrative que l'autorité judiciaire veillent sur la légalité des décisions du bourgmestre, les droits des organisateurs de rassemblements et des tiers.

L'autorisation ou le refus d'organiser un rassemblement, lorsque des atteintes à l'ordre public sont prévisibles, sont précédés d'une consultation entre l'autorité communale, la Police grand-ducale, le Corps grand-ducal d'incendie et de secours, d'autres administrations concernées par le rassemblement et l'organisateur afin de permettre, dans le dialogue, une organisation dans les meilleures conditions possibles. La participation de l'organisateur à la consultation est libre. Le projet de loi prévoit encore de maintenir ce dialogue pendant le déroulement du rassemblement pour faciliter le règlement de conflits éventuels.

Un rôle important dans la planification, la préparation et le maintien de l'ordre dans les rassemblements revient aux forces de l'ordre qui lorsqu'elles agissent doivent adopter une approche fondée sur le respect de la liberté de réunion pacifique et réserver le recours à la force seulement lorsque cette mesure est inévitable.

À l'instar du Code pénal français, il est également proposé d'introduire plusieurs délits, tels que l'organisation d'un rassemblement malgré le refus d'une autorisation ou la participation à un

⁷ Article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 : Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois et règlements de police sous la surveillance du ministre de l'Intérieur.

⁸ Article 107, paragraphe 1^{er}, de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 : Les actes exécutoires peuvent être suspendus ou annulés par le ministre de l'Intérieur pour violation de la loi ou contrariété à l'intérêt général.

attroupement. Des circonstances aggravantes sont prévues pour différents comportements à l'occasion de rassemblements et attroupements, notamment la dissimulation volontaire du visage. Il ne s'agit pas de limiter l'exercice du droit de manifester, mais de punir efficacement les actes de violence, commis à l'occasion de rassemblements, de nature à troubler l'ordre public. Bien que les infractions s'inspirent de la législation française, le seuil des peines proposées est moins élevé. Ainsi des peines d'emprisonnement ne sont prévues que dans le cadre des attroupements. Le Code pénal sanctionne actuellement d'un emprisonnement de trois mois à deux ans ceux qui « *par attroupement et par violences ou menaces, auront troublé l'ordre public dans les marchés ou les halles aux grains, avec le dessein de provoquer le pillage ou seulement de forcer les vendeurs à se dessaisir de leurs denrées à un prix inférieur à celui qui résulterait de la libre concurrence.* ». Etant donné que l'attroupement tel que visé par la présente loi se veut dans le même ordre d'idée que la loi du 7 août 2023 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale, le taux des peines d'emprisonnement pour l'attroupement est aligné sur celui figurant dans la prédite loi.

Finalement, il y a encore lieu de relever que les entités suivantes ont été consultées dans le cadre de la rédaction du présent projet : Amnesty International Luxembourg, la Commission Consultative des Droits de l'Homme, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (Syvicol), le Syndicat national de la Police grand-ducale Luxembourg (SNPGL), l'Association professionnelle du cadre supérieur de la Police (ACSP), l'Association du personnel policier détenteur d'un Diplôme de fin d'Etudes Secondaires de la Police (ADESP) et l'Association du personnel de la police judiciaire (APPJ), la Confédération syndicale indépendante du Luxembourg (« *Onofhängege Gewerkschaftsbond Lëtzebuerg* », OGBL), la Confédération luxembourgeoise des syndicats chrétiens (« *Lëtzebuenger Chrëschtliche Gewerkschaftsbond* », LCGB), ainsi que la Confédération générale de la fonction publique (CGFP) et la Fédération générale de la fonction communale (FGFC).

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Chapitre 1^{er} - Dispositions générales

Ad article 1^{er}

Ad paragraphe 1^{er}

L'article 1^{er} définit l'objet de la présente loi. Les auteurs délimitent un cadre précis de sorte que les rassemblements en plein air dans les lieux accessibles au public puissent avoir lieu dans les meilleures conditions de sécurité que ce soit pour les participants, les personnes qui ne participent pas activement au rassemblement ou à l'égard des biens, en permettant aux autorités publiques d'agir de manière restrictive, notamment afin de garantir l'ordre public.

A noter que par « *lieux accessibles au public* », il y a lieu d'entendre tout lieu public qui se situe en plein air et que l'on peut accéder facilement, indépendamment du régime de propriété applicable et des conditions d'accès (gratuit ou non). Sont donc visés les lieux en plein air ouverts à tous, sans autorisation spéciale de quiconque, que l'accès en soit permanent et inconditionnel ou subordonné à certaines conditions. Les lieux accessibles au public visent notamment la voie publique, les parcs, places et espaces publics.

Les réunions pacifiques ne sont pas seulement celles qui se déroulent dans un climat de calme ou de paix absolu. Pour ne pas vider le droit à la réunion pacifique de son sens, l'autorité doit faire preuve d'un certain niveau de tolérance. Selon les lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme le terme « *pacifique* » « *comprend les comportements qui peuvent gêner ou offenser des individus ou des groupes opposés aux idées ou aux revendications que l'assemblée cherche à promouvoir. Il comprend également les comportements qui entravent, empêchent ou gênent temporairement les activités de tiers, par exemple en bloquant temporairement la circulation. En tant que telle, une assemblée peut être entièrement « pacifique » même si elle est « illégale » en vertu du droit national. Les intentions pacifiques des organisateurs et des participants à une assemblée doivent être présumées, sauf s'il existe des preuves convaincantes de l'intention d'utiliser ou d'inciter à la violence.* »⁹.

Ad paragraphe 2

La loi n'est pas destinée à couvrir toutes les formes de rassemblements. Elle ne s'applique pas aux événements qui n'ont pas pour objet l'expression d'idées, d'opinions ou de volontés. Ainsi les rassemblements ou événements sportifs, touristiques, culturels ou cultuels ne sont pas visés par la loi. Il en va de même des événements qui ont une nature commerciale. Bien qu'il s'agisse d'événements qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'ordre public, l'expérience a montré qu'ils ne risquent pas de le menacer, étant donné qu'ils sont pacifiques par définition et ne présentent en général aucun caractère revendicatif. Ce sont par ailleurs souvent des événements qui ont lieu à des intervalles réguliers et qui sont des rendez-vous plus ou moins fixes qui ont leur place dans le calendrier des événements des communes.

⁹ Voir, par exemple, *Lashmankin et autres c. Russie* (2017), *Saghatelyan c. Arménie*, requête n° 23086/08, 20 septembre 2018, par. 230-233 ; *Karpyuk et autres c. Ukraine*, Requêtes n° 30582/04 et 32152/04, 6 octobre 2015, par. 198-207, 224 et 234.

Ne tombent ainsi pas sous le champ d'application de la présente loi des événements comme les marathons, les courses cyclistes, les retraites aux flambeaux la veille de la fête nationale, les cavalcades ou bien encore les processions religieuses. En cas de nécessité, ces événements font le plus souvent l'objet d'un règlement communal de la circulation, suffisant pour garantir la sécurité des participants et des autres usagers de la voie publique.

Il est donc souligné que ce qui est visé par la présente loi sont des événements d'une certaine ampleur, à caractère social ou sociétal, susceptibles d'engendrer des troubles à l'ordre public.

Ad article 2

L'article 2 prévoit les définitions terminologiques essentielles pour la compréhension et l'application de la présente loi.

Le point 1° définit ce qu'il y a lieu d'entendre par arme au sens de la présente loi. En plus des différentes catégories d'armes qui sont d'ores et déjà définies dans la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions, sont également visés tous les objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer.

Cette deuxième catégorie des « *objets ou substances quelconques* » s'inspire de la loi du 7 août 2023 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale. Il s'agit notamment de tout objet ou substance, dont l'utilisation peut entraîner des blessures à autrui. A titre d'exemple, on peut citer une batte de baseball, l'utilisation de fumigènes et de pétards qui peuvent s'avérer dangereux, de même que les artifices détonants ou non détonants ou bien un simple objet trouvé sur la voie publique telle qu'une bouteille laissée sur le sol.

Est donc assimilé à une arme tout objet ou substance susceptible de présenter un danger pour les personnes, dès lors qu'il peut être utilisé pour frapper, blesser ou menacer.

Le point 2° concerne l'organisateur d'un rassemblement. Il s'agit de la personne à l'origine de l'organisation du rassemblement, qui peut être soit une personne physique, soit une personne morale, telle qu'une association ou une organisation non-gouvernementale. L'organisateur doit obtenir une autorisation préalable de rassemblement et coordonner le rassemblement. Il est l'interlocuteur du bourgmestre, de la Police grand-ducale, du Corps grand-ducal d'incendie et de secours et des autres administrations concernées en termes d'organisation.

Le point 3° précise ce qu'il y a lieu d'entendre par rassemblement. Il s'agit de toute réunion organisée, temporaire en plein air dans un lieu accessible au public, qu'elle soit statique ou mobile, aux fins d'exprimer collectivement une idée, opinion ou une volonté. Cette définition s'inspire de celle retenue par la Cour de cassation française dans un arrêt du 9 février 2016¹⁰.

Le rassemblement est un événement organisé.

Il peut s'agir soit d'une manifestation immobile qui se déroule dans un lieu déterminé, soit d'une manifestation mobile lorsque les participants se déplacent en cortège sur un trajet déterminé. Le rassemblement va souvent prendre l'une de ces formes, ou être une combinaison des deux.

Dans tous les cas, le rassemblement quelle qu'en soit la forme ne dure que pendant une période limitée et revêt donc un caractère temporaire.

¹⁰ Cass. crim., 9 fév. 2016, bull. crim. n°35

Par ailleurs, il se déroule dans l'espace public librement accessible à tous. Le texte reprend la notion de « *rassemblement en plein air dans des lieux accessibles au public* » inspirée de l'article 25 de la Constitution, telle qu'elle a été modifiée par la loi du 17 janvier 2023 portant révision du chapitre II de la Constitution, applicable à partir du 1^{er} juillet 2023. La présente loi vise uniquement à réglementer les rassemblements, qui sont également visés par la Constitution et ne concerne pas les réunions dans des espaces fermés ou privés.

L'objectif du rassemblement est l'expression collective d'une idée, opinion ou d'une volonté. Un groupement de personnes peut donc se réunir pour exprimer une revendication, une protestation ou défendre des intérêts.

L'expression d'une opinion ou d'une volonté peut être directe, par exemple en criant son mécontentement ou en brandissant des pancartes. Tombent également dans le champ d'application de la présente loi, les manifestations silencieuses se traduisant dans une expression indirecte, non verbale d'une opinion ou d'une volonté commune. A titre d'exemple, on peut citer les cortèges (« *Spaziergänge* ») qui ont eu lieu près des domiciles privés des membres du Gouvernement, pendant la pandémie liée au COVID-19.

Le terme rassemblements ne vise pas les réunions spontanées qui ne relèvent pas du champ d'application de la présente loi. En effet il est recommandé par la commission de Venise que « *les rassemblements spontanés peuvent se tenir légalement et les lois régissant la liberté de réunion devraient explicitement exempter ces assemblées des obligations de notification préalable* » et, à plus forte raison d'autorisation préalable¹¹. Une notification ou autorisation ne peut pas être exigée pour les rassemblements qui se forment de manière spontanée, en l'absence de toute initiative d'organisation : « *... si un système de notification préalable peut être important pour le bon déroulement des manifestations publiques, son application ne peut pas devenir une fin en soi (...). Ceci est particulièrement vrai pour les manifestations spontanées, qui ne peuvent pas, de par leur nature même, être soumises à un long système de notification préalable* »¹².

Le cadre juridique national doit garantir que les assemblées spontanées puissent se tenir légalement et les lois régissant la liberté de réunion doivent explicitement exempter ces assemblées de l'obligation de notification préalable¹³.

Le projet de loi met en œuvre cette exemption à travers la définition de la notion de « *rassemblement* » qui ne vise que les rassemblements organisés.

Chapitre 2 - Dispositions relatives aux rassemblements

Ad article 3

Ad paragraphe 1^{er}

Il est instauré un régime d'autorisation préalable pour les rassemblements organisés dans le cadre de la présente loi, ce qui est considéré par les auteurs comme un choix nécessaire pour permettre la

¹¹ Lignes directrices directrices sur la liberté de réunion pacifique de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme le terme, paragraphe n° 25

¹² Comité des droits de l'homme, communication n° 2217/2012, *Popova c. Fédération de Russie*, constatations adoptées le 6 avril 2018, paragraphe 7.5

¹³ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme le terme, paragraphe n° 79

jouissance et l'exercice effectif des libertés publiques. Il y a lieu d'assurer non seulement la protection des droits de réunion pacifique et de manifester ses opinions, mais également la protection des droits des tiers, un équilibre précaire à préserver. L'article 25 de la Constitution autorise expressément le législateur à prévoir une autorisation pour les rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public.

D'une part, la communication préalable au bourgmestre lui permet de prévoir ou d'adapter les mesures nécessaires au déroulement paisible du rassemblement (forces de l'ordre, Corps grand-ducal d'incendie et de secours, informations des services communaux, etc.). D'autre part et surtout, la demande d'autorisation donne la possibilité aux autorités administratives d'évaluer l'atteinte et la dangerosité que le rassemblement emporte à l'encontre de l'ordre public.

L'obligation d'autorisation permet donc aux autorités de s'informer et de mettre en place le dispositif de prévention et de sécurité pour garantir le déroulement du rassemblement sans troubles.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt *Ziliberg c. Moldova* du 5 février 2005, a admis qu'une procédure d'autorisation est conforme aux exigences de l'article 11, paragraphe 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme ne fût-ce que pour le motif que les autorités doivent être en mesure de veiller au déroulement pacifique d'une réunion et ne constitue donc pas en tant que telle une ingérence dans l'exercice du droit.

Selon la Cour, le fait de subordonner la tenue d'une manifestation publique à une notification, voire à une procédure d'autorisation, ne porte pas atteinte en principe à la substance du droit consacré par l'article 11 de la Convention, pour autant que le but de la procédure est de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées permettant de garantir le bon déroulement des événements de ce type (*Sergueï Kouznetsov c. Russie*, 2008, § 42).

Par ailleurs, la Cour a constaté que le recours à des procédures administratives préliminaires est une pratique courante dans les États membres en matière d'organisation de manifestations publiques (*Éva Molnár c. Hongrie*, § 37 ; *Berladir et autres c. Russie*, § 42).

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2 précise que les demandes d'autorisation ne peuvent pas être soumises à des charges financières exigées par les autorités communales, pouvant être ressenties comme une entrave à l'exercice du droit de réunion pacifique.

Ad paragraphe 2

La demande d'autorisation faite par l'organisateur doit parvenir au bourgmestre de la commune du lieu du rassemblement projeté au moins cinq jours avant la date prévue du rassemblement, afin de permettre soit aux autorités de se concerter avec l'organisateur et de mettre en place, le cas échéant, les mesures nécessaires à assurer le bon déroulement du rassemblement, soit au bourgmestre de refuser l'autorisation de rassemblement en temps utile.

Suivant la Cour européenne des droits de l'homme, l'existence d'un long laps de temps entre la date limite de notification d'une manifestation et la date prévue pour celui-ci peuvent se traduire par une ingérence injustifiée dans l'exercice du droit à la liberté de réunion (*Lashmankin et autres c. Russie*, 2017, § 456). C'est pourquoi le projet de loi prévoit des délais de procédure courts.

Si le rassemblement se déroule sur le territoire de plusieurs communes, la déclaration est faite aux bourgmestres des communes concernées. Tel peut être le cas, lorsqu'il s'agit d'un rassemblement mobile qui se déroule non seulement sur le territoire d'une seule commune.

Afin que la procédure d'autorisation soit accessible à tous, la demande d'autorisation est soumise au bourgmestre par voie électronique, postale ou par porteur. La commune est obligée de mettre à disposition des organisateurs des formulaires de demande d'autorisation. A cette fin un formulaire prescrit sera élaboré par le ministère des Affaires intérieures et circulé aux communes pour être mis à disposition des organisateurs soit via le site internet de la commune soit sous forme d'imprimé à demander auprès de l'administration communale. La demande fait connaître les nom, prénom et domicile des organisateurs personnes physiques. Si les organisateurs sont des personnes morales, la demande d'autorisation doit mentionner la dénomination sociale, le siège social, les nom, prénom, domicile et l'adresse privée ou professionnelle des représentants des personnes morales. Il peut s'agir d'un seul ou de plusieurs organisateurs. Afin de pouvoir entrer au plus vite en contact avec les organisateurs, ces derniers doivent obligatoirement indiquer leur numéro de téléphone ainsi que leur adresse électronique. La demande contient l'objet, le lieu ou l'itinéraire projeté, la date et l'heure du début et de la fin estimée du rassemblement. La demande contient une évaluation du nombre de participants. La demande doit également contenir les nom, prénoms, l'adresse électronique et le numéro de téléphone mobile d'une personne de contact qui doit être à disposition des autorités pendant le rassemblement.

Toute demande incomplète équivaut à une absence de demande et ne sera pas considérée. Le bourgmestre en informe l'organisateur le lendemain du jour de la réception de la demande.

Ad paragraphe 3

Le bourgmestre qui reçoit la demande doit délivrer un accusé de réception le lendemain du jour de la réception. Bien évidemment, conformément à la Convention de Bâle du 16 mai 1972 sur la computation des délais, si le délai expire un samedi, un dimanche ou un jour férié ou chômé, il est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant.

Ad paragraphe 4

Ce récépissé constitue la preuve pour l'organisateur de l'accomplissement de la formalité de la demande d'autorisation. Il n'a pas valeur d'autorisation, mais il est directement accompagné de ladite autorisation de rassemblement, si après consultation de la Police grand-ducale, du Corps grand-ducal d'incendie et de secours et de toute autre administration dont le domaine de compétence est concerné par le rassemblement, le bourgmestre constate que des troubles à l'ordre public ne risquent pas d'avoir lieu lors du rassemblement projeté. La Police grand-ducale centralise toutes les informations permettant d'évaluer de manière objective les risques pour l'ordre public attachés à un rassemblement.

La Police grand-ducale, le Corps grand-ducal d'incendie et de secours et les autres administrations concernées se voient transmettre une copie de l'accusé de réception, et le cas échéant de l'autorisation, afin qu'ils soient informés le plus tôt possible du rassemblement prochain.

Ad paragraphe 5

L'autorisation fait l'objet d'un affichage aux endroits où le rassemblement est prévu. Elle est par ailleurs publiée sur le site internet de la commune.

Ad paragraphe 6

Le paragraphe 6 concerne les cas de figure dans lesquels le silence gardé par le bourgmestre pendant plus de quatre jours vaut décision implicite de refus.

Ad article 4

Ad paragraphe 1^{er}

Avant la tenue du rassemblement, lorsque le bourgmestre constate que le rassemblement ne peut pas se dérouler sans que les conditions d'organisation relatives à la préservation de l'ordre public ne soient déterminées plus en détail, une consultation se déroule entre l'organisateur, le bourgmestre, la Police grand-ducale, le Corps grand-ducal d'incendie et de secours et les autres administrations que le bourgmestre peut consulter, si cette consultation lui semble nécessaire.

La procédure de consultation de l'article 4 ne doit pas être accomplie de manière systématique pour tous les rassemblements. A titre d'exemple, un rassemblement d'une cinquantaine de personnes souhaitant manifester paisiblement ne requiert pas nécessairement une consultation et peut être autorisé de suite, alors qu'un rassemblement avec une participation estimée à 500 personnes peut en nécessiter une. Le bourgmestre détermine, notamment en fonction de l'objet et du nombre de participants, si une consultation s'impose. Il est indispensable que les autorités disposent d'informations objectives suffisantes, tirées des circonstances de fait propres à chaque espèce, à partir desquelles ils peuvent déterminer si le rassemblement exercera une atteinte à l'ordre public et de prendre les mesures qui s'imposent le cas échéant. Le but de la consultation est de garantir un déroulement du rassemblement qui ne menace pas l'ordre public. La consultation doit avoir lieu endéans les 2 jours de la réception de la demande d'autorisation.

Bien que le dialogue et d'autres formes de coopération entre l'organisateur et les autorités publiques soient utiles pour assurer le bon déroulement d'un rassemblement, la loi ne prévoit pas de conséquences pouvant impacter l'organisation ou la tenue du rassemblement lorsque l'organisateur ne participe pas à la consultation, prévue à l'article 4. « *La participation aux négociations préalables de la part des organisateurs devrait être entièrement volontaire. La réticence ou le refus d'engager le dialogue avec les autorités ne devrait pas avoir de répercussions négatives pour les organisateurs ou leur rassemblement, que ce soit en ce qui concerne le traitement de la notification ou l'exécution des obligations positives de l'État de faciliter et de protéger une assemblée pacifique*¹⁴. ».

Il ne doit pas s'agir d'une réunion de consultation physique, mais dans un esprit de facilitation la consultation peut avoir lieu de toute autre manière. Il peut s'agir notamment d'un appel téléphonique ou d'une visioconférence. Cette possibilité est particulièrement utile étant donné que les organisateurs de rassemblements au Grand-Duché ne sont pas toujours domiciliés au Luxembourg ou dans les régions limitrophes, pensons notamment au rassemblement d'envergure du 22 octobre 2021 qui a réuni environ 2.000 ouvriers polonais auprès de la Cour de Justice de l'Union Européenne à Luxembourg-Kirchberg pour protester contre une décision de la Cour de justice de l'Union européenne.

Cette première prise de contact permet un dialogue et une coopération entre l'organisateur et les autorités, ce qui permet de clarifier des questions organisationnelles et sécuritaires, notamment la mise en place de dispositifs d'encadrement. Cette réunion peut également être dans l'intérêt propre de l'organisateur étant donné qu'elle peut déjà faire apparaître des conflits d'intérêts et de potentielles situations de conflit.

¹⁴ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme le terme, paragraphe n° 124.

Les points qui sont abordés lors de la consultation sont notamment les modalités du rassemblement, à savoir l'itinéraire du cortège ou l'endroit du rassemblement, le cas échéant, le stationnement des bus et les modalités d'acheminement des manifestants et le périmètre des interdictions de stationnement ou de circulation.

Etant donné que le rassemblement doit pouvoir se dérouler sans que les autres usagers de l'espace public n'en subissent de conséquences importantes, la responsabilisation de tous les acteurs est impliquée et la recherche commune d'un équilibre s'impose.

Ad paragraphe 2

L'accusé de réception émis par le bourgmestre lors de la réception de la demande d'autorisation mentionne la date, l'heure ainsi que les modalités de la consultation. Il existe donc toujours une trace écrite que l'organisateur a été convoqué à cette réunion.

Ad article 5

Si après la consultation, le bourgmestre constate que le rassemblement peut se dérouler sans qu'il y ait lieu de craindre des troubles à l'ordre public, il délivre l'autorisation de rassemblement. Il doit le faire endéans les 3 jours de la réception de la demande d'autorisation.

L'autorisation est affichée et publiée et une copie en est transmise à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours et aux autres administrations concernées.

Ad article 6

Ad paragraphe 1^{er}

Suite à la consultation, si des troubles à l'ordre public sont prévisibles, le bourgmestre peut obliger l'organisateur à mettre en place diverses mesures et en conditionner l'autorisation de rassemblement. Il ne peut cependant encadrer le rassemblement qu'en cas de nécessité, de manière adéquate et proportionnellement à la menace et au but légitime à atteindre, afin d'éviter l'interdiction pure et simple, étant donné que des troubles sont prévisibles. En effet, la Cour européenne des droits de l'homme a admis que les États membres peuvent imposer pour des motifs de sécurité publique des limitations à la tenue de manifestations en un lieu donné (*Malofeyeva c. Russie*, 2013, § 136 ; *Disk et Kesk c. Turquie*, 2012, § 29). Elle a en revanche précisé que pareille mesure s'analyse en une ingérence qu'il convient d'apprécier à l'aune du critère de proportionnalité.

Il semble acquis « *qu'un risque hypothétique de désordre public ou la présence d'un public hostile ne sont pas, en soi, des motifs légitimes pour interdire une réunion pacifique. Les motifs d'ordre public doivent être compris comme impliquant un intérêt à prévenir un comportement violent imminent.* »¹⁵. Le bourgmestre peut conclure que le rassemblement pourra se dérouler de façon paisible en mettant en place certaines mesures qu'il impose à l'organisateur. Celui-ci doit prendre des mesures qui suffisent à assurer la sécurité des participants.

Le bourgmestre ne peut cependant pas imposer à l'organisateur des mesures de maintien de l'ordre public qui incombent à l'Etat. Un rassemblement peut créer un danger important et imminent de

¹⁵ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme le terme, paragraphes n° 138-139.

dommages corporels pour les autres participants, les autorités publiques ou les passants, ou de dommages matériels. On peut citer comme exemples les cas où des véhicules en mouvement font partie d'un rassemblement et peuvent présenter des dangers pour les personnes présentes, où des pièces pyrotechniques sont utilisées pendant les manifestations, ou encore lorsque ces dernières passent devant des installations potentiellement dangereuses et sécurisées ou sont gardées à proximité de celles-ci. Dans de tels cas, des mesures de précaution supplémentaires doivent généralement être préférées à des restrictions plus étendues sur le rassemblement en lui-même. Bien que les organisateurs et les responsables puissent apporter leur aide, les États conservent la responsabilité première de la protection de la sûreté et de la sécurité publiques et ont l'obligation positive de mettre en place des dispositifs de police dotés de ressources suffisantes et d'intervenir si nécessaire. Cette tâche ne doit pas être confiée ou déléguée aux organisateurs ou aux délégués d'un rassemblement. D'une manière générale, les autorités publiques doivent également garantir un accès adéquat aux installations de soins d'urgence à proximité pendant les rassemblements, tant pour les personnes participant à un rassemblement que pour le grand public.

En vertu du point 2°, le bourgmestre peut obliger l'organisateur à modifier la date, la durée, le lieu d'organisation du rassemblement immobile ou l'itinéraire du rassemblement mobile. Le lieu et la date d'une manifestation revêtent une importance cruciale pour les organisateurs et les participants, l'ordre de modifier l'un ou l'autre peut s'analyser en ingérence dans le droit de ceux-ci à la liberté de réunion. C'est pourquoi les autorités publiques doivent veiller à ce que les changements des éléments essentiels de l'événement n'altèrent pas la nature ou ne compromettent pas l'objet ou le déroulement du rassemblement.

« Les rassemblements doivent être en mesure de communiquer efficacement leur message et doivent donc être facilités à « vue et au son » de leur public cible, à moins que des raisons impérieuses (conformes aux justifications autorisées pour imposer des limitations en vertu de l'article 21 du PIDCP ou de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH) ne nécessitent un changement de lieu. Dans ce cas, il convient de prévoir des sites de remplacement aussi proches que possible du site initialement proposé. L'État a le devoir non seulement de veiller à ce qu'une réunion, un piquet de grève ou une procession ait lieu, mais aussi de veiller à ce que la liberté d'expression et de réunion soit effective, c'est-à-dire – que l'activité organisée atteigne le public cible »¹⁶.

Ainsi, lorsque le rassemblement risque de créer des inconvénients pour la circulation, on peut aménager l'itinéraire d'un cortège au lieu de l'interdire complètement. Ou bien le lieu d'un rassemblement immobile peut être déplacé vers un lieu moins risqué ou il peut être interdit d'occuper une partie de la place publique. Les mesures décidées par le bourgmestre doivent toujours être strictement proportionnées à l'importance de la menace. A titre d'exemple on peut citer l'arrêt *Lashmankin et autres c. Russie* (2017, § 422), dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme a analysé en une ingérence disproportionnée dans l'exercice du droit à la liberté de réunion le refus par les autorités d'approuver le lieu d'une réunion publique au seul motif qu'elle devait se tenir au même moment et au même endroit qu'un autre événement public, alors qu'aucun élément ne tendait à montrer de manière claire et objective que les deux réunions ne pourraient être gérées de manière appropriée par les forces de police.

Dans le cas de figure du présent article, le bourgmestre émet une autorisation de rassemblement contenant une ou plusieurs des mesures précitées. Afin d'accorder à l'organisateur suffisamment de temps pour se conformer aux conditions du bourgmestre, les mesures décidées par ce dernier

¹⁶ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique de la commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme le terme, paragraphe n° 82

conformément à l'alinéa 1^{er} doivent lui être notifiées endéans les trois jours de la réception de la demande d'autorisation.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 3 prévoit encore qu'une copie de l'autorisation est transmise à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours et aux autres administrations concernées.

Ad paragraphe 2

L'autorisation est affichée et publiée selon les modalités visées à l'article 3, paragraphe 5.

Ad paragraphe 3

Lorsque le bourgmestre constate que les conditions qu'il a imposées en vertu du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne sont pas remplies, il retire l'autorisation, mais pour autant seulement que la sécurité publique ne peut pas être préservée. Par conséquent, le rassemblement ne pourra pas avoir lieu.

Etant donné que dans de telles circonstances il y a péril en la demeure, la procédure administrative non-contentieuse n'est pas d'application.

Une copie de la décision est transmise aux ministres concernés, à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours, aux autres administrations concernées et affiché et publié pour le porter à la connaissance du public.

Ad article 7

Ad paragraphe 1^{er}

Cette disposition a un caractère principalement préventif et sécuritaire. L'interdiction du port et du transport de tous objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer doit permettre d'encadrer un rassemblement qui présente des troubles graves à l'ordre public, afin d'en garantir le bon déroulement et la sécurité des personnes et des biens dans l'espace public. Cette disposition vise avant tout des objets dont la fonction première n'est pas celle d'être une arme, mais qui sont utilisés, ou risquent d'être utilisés, comme telle lors d'un rassemblement, tel qu'une bouteille en verre ou une batte de base-ball. Étant donné que la loi du 2 février 2022 sur les armes et munitions énonce dans son article 13 les circonstances dans lesquelles une arme peut être transportée sur la voie publique il n'est pas nécessaire d'inclure les armes prohibées dans la présente disposition. Le chapitre 3 de cette loi définit par ailleurs les conditions dans lesquelles une personne peut obtenir une autorisation de port d'arme.

La mesure est subordonnée au fait que des troubles graves à l'ordre public soient prévisibles. L'appréciation de ces conditions est laissée au bourgmestre qui ordonne l'interdiction du port et du transport de tous objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer sur base d'une évaluation des risques effectuée au préalable par la Police grand-ducale. Le bourgmestre est en effet responsable de veiller au maintien de l'ordre public dans sa commune.

La décision du bourgmestre est motivée afin de pouvoir déterminer que la mesure soit utile, nécessaire et strictement proportionnée à l'importance de la menace.

Afin de garantir l'interdiction du port et du transport de tous objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer la Police grand-ducale peut effectuer des fouilles simples

de sécurité de personnes et des fouilles de véhicules, lorsqu'il existe un ou plusieurs indices qu'une personne porte des objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer ou que de telles objets ou substances sont transportés à bord d'un véhicule.

Les fouilles sont limitées dans le temps en ce qu'elles ne prennent effet que cinq heures avant l'heure de début du rassemblement et jusqu'à sa fin. Les fouilles sont par ailleurs limitées dans l'espace en ce qu'elles ne peuvent viser que les lieux ou l'itinéraire du rassemblement tels que figurant dans l'autorisation et les lieux avoisinants déterminés par le bourgmestre dans sa décision, après avoir entendu l'avis de la Police grand-ducale.

Alors que le critère de déclenchement, à savoir la prévisibilité de troubles graves à l'ordre public, laisse place à une certaine marge d'appréciation, le cadre dans lequel les mesures peuvent être prises, constitue une garantie supplémentaire pour les droits et libertés individuels.

Le point 1° rend possible une fouille simple de sécurité selon les modalités de l'article 8bis, paragraphes 3 et 6, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. Subordonnées à l'existence d'un risque de troubles graves à l'ordre public, ces fouilles se situent dans un contexte de sécurité pur et simple, toujours en vue de maintenir l'ordre public lors d'un rassemblement.

Le point 2° traite des fouilles de véhicules. A l'instar du point 1°, il s'agit là d'une mesure purement préventive afin de garantir la sécurité du rassemblement.

Les garanties pour le propriétaire, respectivement le conducteur du véhicule faisant l'objet d'une fouille sont les mêmes que celles qui sont prévues à l'article 8, alinéas 2 à 5, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale.

Comme la fouille de véhicules suppose l'accès au véhicule, le propriétaire ou le conducteur doit être présent et consentir à la fouille. Les policiers ne peuvent pas y procéder par la contrainte, en cas de refus. Dans le cas où ni le propriétaire ni le conducteur n'est présent ou bien qu'il refuse la fouille, l'ouverture du véhicule ne pourra pas être forcée. Par conséquent le véhicule ne pourra pas accéder sur les lieux ou l'itinéraire du rassemblement.

Les fouilles poursuivent l'objectif de prévenir les participants à apporter des objets ou substances dangereux sur les lieux du rassemblement et par conséquent de rechercher de potentiels auteurs d'une infraction de nature à troubler gravement le déroulement du rassemblement.

Les fouilles exécutées par la Police grand-ducale ne doivent pas porter une atteinte démesurément grande par rapport à l'exercice du droit fondamental visé, afin d'éviter que la Police grand-ducale ne contrôle des personnes dans des lieux qui ne sont pas vraiment concernés ou bien leur interdit l'accès au rassemblement s'ils sont en possession d'objets ou de substances qui ne posent pas vraiment problème au vu de la sécurité.

La personne qui refuse la fouille se voit interdire l'accès sur les lieux du rassemblement. L'objectif des fouilles est de garantir l'ordre public et les droits des citoyens qui souhaitent manifester de manière pacifique.

La saisie administrative des objets ou substances éventuellement trouvés sur les personnes ou dans les véhicules n'est pas possible. Etant donné que le but est purement sécuritaire, la seule conséquence est la reconduite à l'extérieur lieux concernés ou l'interdiction d'y entrer.

Toutefois, cela n'exclut pas qu'en application du droit existant, les policiers qui effectuent ces contrôles administratifs se mettent à exercer des compétences judiciaires et effectuent des interpellations, dans les conditions prévues par le Code de procédure pénale, si des infractions pénales venaient à être constatées.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 4, prévoit encore qu'une copie de l'interdiction est transmise à l'organisateur, aux ministres ayant respectivement les Affaires communales et la Sécurité intérieure dans leurs attributions, ainsi qu'à la Police grand-ducale.

Ad paragraphe 2

Par analogie aux autres dispositions, l'interdiction est également affichée selon les modalités visées à l'article 3, paragraphe 5.

Ad article 8

Ad paragraphe 1^{er}

Le paragraphe 1^{er} concerne le refus de l'autorisation de rassemblement par le bourgmestre. Ce refus doit toutefois constituer l'exception absolue, étant donné qu'il s'agit d'une décision grave.

Un refus de l'autorisation n'est fondé que dans un cas de figure bien déterminé, à savoir l'existence d'un danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique. Le danger ne doit pas être hypothétique, mais exister concrètement et être d'une gravité telle que la sécurité publique ne peut être maintenue par aucune autre mesure que l'interdiction du rassemblement.

Le danger grave, concret et imminent pour la sécurité publique peut être révélé notamment par une présence annoncée de casseurs ou la menace d'un attentat terroriste. Il peut encore résulter de confrontations entre des militants d'extrême-droite et d'extrême-gauche lors de rassemblements précédents ou d'appels à un rassemblement violent relayés par des individus identifiés comme radicaux sur les réseaux sociaux. L'interdiction doit toujours demeurer la *ultima ratio*.

Le refus d'autorisation doit, comme toute décision administrative de refus, être motivé. Si le danger à la sécurité publique peut être contenu par une mesure moins contraignante, telle que la limitation du rassemblement à un endroit déterminé ou la mobilisation de forces de police en nombre suffisant pour contenir les manifestants, un refus ne serait pas justifié.

Il est notifié à l'organisateur endéans les quatre jours de la réception de la demande d'autorisation. L'organisateur doit disposer d'un laps de temps suffisant entre la communication de l'interdiction et le début prévu du rassemblement afin de pouvoir encore l'annuler.

Une copie du refus est transmise à la Police grand-ducale, au Corps grand-ducal d'incendie et de secours et aux autres administrations concernées.

Ad paragraphe 2

Le refus doit par ailleurs faire l'objet d'un affichage et d'une publication

Ad article 9

Si le rassemblement se déroule sur le territoire de plusieurs communes, les pouvoirs et obligations du bourgmestre, énoncés aux articles 3 à 6 et 8 sont exercés, en consultation, par les bourgmestres des communes concernées.

Ad article 10

Il existe un contrôle administratif sur les décisions du bourgmestre en matière de police administrative.

L'article 67 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988 soumet le bourgmestre à la surveillance du ministre de l'Intérieur lorsqu'il exécute les lois et règlements de police. La loi ne précise pas les moyens exacts de surveillance dont le ministre dispose, mais il est certain qu'il a la faculté d'interpeller le bourgmestre sur les actes d'exécution des lois et règlements de police.

A côté du droit de surveillance, le ministre de l'Intérieur dispose encore d'un véritable pouvoir administratif consistant en la suspension et l'annulation des actes administratifs individuels des autorités communales sur base des articles 106 et 107 de la loi précitée. Ainsi les décisions de police administrative que le bourgmestre prend en exécution de la loi sur les rassemblements peuvent être suspendues ou annulées par le ministre des Affaires intérieures.

Cependant, le contrôle administratif est insuffisant pour la préservation des droits des administrés, surtout dans le contexte d'une liberté publique fondamentale pour la vie sociale dans une société démocratique, de sorte qu'un recours juridictionnel est indispensable dans cette matière.

Considérant que les délais dans la procédure d'autorisation de rassemblements doivent être courts pour ne pas constituer une entrave à l'exercice de la liberté de réunion pacifique, il est impossible de prévoir un recours juridictionnel d'urgence permettant à l'administré de former un recours et à la juridiction compétente de juger dans des conditions appropriées afin de disposer d'une décision de justice avant la date prévue pour le rassemblement. Néanmoins, les procédures juridictionnelles ordinaires sont inadaptées au contexte des rassemblements, souvent animés par des événements d'actualité. C'est pourquoi il y a lieu de créer un recours spécial avec des délais raccourcis. La procédure choisie par les auteurs du projet de loi est inspirée des articles 276 et suivants de la loi électorale modifiée du 18 février 2003.

Tout tiers intéressé peut introduire un recours contre les décisions d'autorisation du bourgmestre.

Chapitre 3 - Disposition relative aux attroupements

Ad article 11

Ad paragraphe 1^{er}

L'application de l'article 11 est subordonnée à la réunion de trois conditions cumulatives, à savoir un attroupement, une situation d'urgence et l'existence de raisons sérieuses de croire à un péril imminent pour la sécurité publique ou l'intégrité physique des personnes.

Cet article vise précisément la situation, où il y a urgence d'agir pour faire cesser notamment un trouble à la sécurité publique ou l'intégrité physique des personnes, ce qui doit permettre à la Police grand-ducale d'agir d'office sans réquisition préalable de l'autorité administrative compétente. On

peut imaginer un attroupement le weekend lors duquel les participants commencent à incendier des voitures stationnées sur la voie publique où la Police doit pouvoir réagir immédiatement au danger imminent sans devoir attendre un ordre préalable de l'autorité de police compétente. Cette mesure se limite par conséquent à des cas extrêmement rares où une situation dangereuse dégénère tellement vite qu'il n'y a plus d'autre moyen d'agir que de permettre à la Police de dissiper de sa propre initiative une émeute. Dans la plupart des cas, lorsqu'il s'annonce que la situation risque de dégénérer, le droit commun s'applique et la Police ne peut pas agir d'office. Dans ces cas le mécanisme normal des réquisitions et concertations avec l'autorité administrative compétente prévu aux dispositions du Chapitre 3, section 2, de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale s'applique.

Face à un attroupement les forces de police somment les participants à l'attroupement de se disperser sans délai et de quitter les lieux.

Il est prévu que pour l'usage de la force, deux sommations doivent être prononcées. Etant donné que l'article 32 de la loi précitée du 18 juillet 2018 précise que les sommations dans le cadre du maintien de l'ordre public doivent être effectuées à haute voix et contenir une demande formelle d'obéissance à la loi ainsi que l'indication qu'un usage de la force, respectivement un usage des armes sera fait, il n'a pas été jugé utile de reprendre ces précisions dans la présente loi. Peu importe les termes utilisés, il faut qu'il ressorte clairement de la sommation qu'un usage de la force, respectivement des armes est imminent et que l'obéissance à la loi est sollicitée. Ces sommations sont faites par un policier. Compte tenu de la variété des hypothèses susceptibles de se présenter, il n'est pas concevable de préciser les formes et les propos exacts d'une telle sommation.

Ad paragraphe 2

Il existe des situations, dans lesquelles la Police doit pouvoir utiliser la force sans sommation préalable. Ainsi, lorsque les articles 416 ou 417 du Code pénal relatifs à la légitime défense ou en cas d'agression des unités de maintien de l'ordre de la part des manifestants trouvent à s'appliquer, la Police pourra utiliser la force sans sommation préalable.

Ad paragraphe 3

Une fois l'attroupement dispersé, la Police doit informer dans les plus brefs délais le ministre ayant la Sécurité intérieure dans ses attributions et les bourgmestres concernés qu'elle a dû dissiper un attroupement dans l'urgence. Ces derniers doivent être informés de l'événement et des moyens d'actions mis en œuvre par la Police pour retourner à l'ordre.

Chapitre 4 - Dispositions pénales

Section 1^{ère} - Disposition relative aux rassemblements

Ad article 12

En vertu de l'article 13, les personnes qui organisent un rassemblement malgré l'obtention d'un refus ou d'un retrait d'autorisation par le bourgmestre, les personnes qui, bien qu'elles demandent une autorisation de rassemblement, font des mentions incomplètes ou inexactes de nature à tromper sur l'objet ou les conditions du rassemblement projeté ainsi que les organisateurs qui ne se conforment pas aux conditions imposées par le bourgmestre conformément à l'article 6, paragraphe 1^{er} de la présente loi, encourent une amende pécuniaire de 500 euros à 7.500 euros.

Ce délit vise uniquement les organisateurs du rassemblement, et non pas les simples participants. Les participants à un rassemblement non autorisé ne s'exposent donc à aucune sanction pénale du fait de leur participation paisible.

Ad article 13

En vertu de l'article 13, est puni d'une peine pécuniaire le fait de dissimuler son visage lors d'un rassemblement. Cette interdiction s'explique par des raisons de maintien de l'ordre public.

On ne vise que la dissimulation du visage de la personne qui a l'intention de cacher son identité. L'interdiction de dissimulation du visage vise toute action couvrant le visage de façon à rendre l'identification de la personne impossible. Cette dissimulation peut se faire de n'importe quelle manière et avec n'importe quelle matière. Sont visées par exemple des personnes qui se cachent le visage à l'aide d'un foulard, d'une cagoule ou d'un masque de carnaval.

La mesure est limitée dans le temps en ce qu'elle ne s'applique qu'aux personnes se trouvant au sein d'un rassemblement.

L'article 563, point 10°, du Code pénal qui est relatif à la dissimulation du visage dans certains lieux publics, sanctionne la dissimulation du visage d'une amende dont le montant maximal se chiffre à 250 euros. Etant donné que la présente disposition vise principalement des casseurs qui dissimulent volontairement leur visage afin d'échapper à leur identification en espérant échapper ainsi à la justice, il est proposé un seuil maximal de 2.500 euros pour cette infraction, qui est plus grave que celle du Code pénal.

Le deuxième alinéa de l'article 14 prévoit des exceptions à l'interdiction de dissimulation du visage sur les lieux du rassemblement. Les exceptions prévues au présent projet de loi sont similaires à celles qui sont prévues à l'article 563, point 10°, du Code pénal. La dissimulation du visage n'est pas interdite lorsque des dispositions législatives autorisent ou imposent une tenue qui couvre le visage de la personne concernée de façon à ne plus la rendre identifiable. L'exception au principe d'interdiction de dissimulation du visage joue également pour toutes les situations où la dissimulation est justifiée par des raisons de santé dûment attestées par un certificat médical.

Section 2 - Dispositions relatives aux attroupements

En matière de sanctions pénales des attroupements, il est renvoyé à la loi du 7 août 2023 portant modification : 1° du Code pénal ; 2° du Code de procédure pénale, qui a augmenté le seuil maximal des sanctions applicables à divers délits (également dans le contexte de la rébellion et de manifestations) afin de donner plus de moyens aux autorités policières et judiciaires. Etant donné que les présentes dispositions se veulent dans le même esprit, le taux des sanctions pénales est aligné sur ceux de la loi du 7 août 2023 précitée.

Ad article 14

Cet article vise à sanctionner les personnes participant à un attroupement qui, sans être armées, ne se dispersent pas, après les sommations de la Police grand-ducale. L'infraction est punie d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 251 euros à 5.000 euros.

Le seuil de la peine d'emprisonnement permet de décerner un mandat de dépôt tel que prévu à l'article 94 du Code de procédure pénale pour les personnes qui se sont rendues coupables de l'infraction visée à l'article 14, si et seulement si les autres conditions prévues à l'article 94 du Code

de procédure pénale se trouvent également réunies. Pour décerner un tel mandat, il faut que le fait incriminé emporte soit une peine criminelle, soit une peine correctionnelle dont le maximum est égal ou supérieur à deux ans d'emprisonnement.

Le seuil maximal de la peine d'emprisonnement encourue est augmenté à une fourchette allant de quinze jours à trois ans, lorsque l'auteur des faits dissimule volontairement son visage, de manière telle qu'il ne soit plus identifiable ou lorsqu'il est porte ou transporte des substances ou objets pouvant servir à blesser, frapper ou menacer.

Ad article 15

Cet article prévoit des sanctions pour les personnes qui participent à des attroupements en étant porteur d'une arme. La peine d'emprisonnement est plus élevée étant donné que le port d'arme est un élément aggravant. Il y a par ailleurs lieu de tenir compte de la proportionnalité des peines par rapport à la gravité des cas.

Le seuil minimal de la peine d'emprisonnement est augmenté de trois mois à six mois lorsque l'auteur continue volontairement à participer à un attroupement après sommations ou lorsque l'auteur des faits dissimule volontairement son visage, de manière telle qu'il ne soit plus identifiable.

*

FICHE FINANCIERE

Conformément à l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 portant sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, Monsieur le Ministre des Affaires intérieures déclare que le présent avant-projet de loi n'aura pas d'impact sur le budget de l'Etat.

*

PROJET CONFIDENTIEL