



CHAMBRE DES SALARIÉS  
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/12/2025

4 mars 2025

## Manifestations – nouvelle version

relatif à l'

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

La CSL a procédé à une auto-saisine concernant l'avant-projet de loi sur les rassemblements en plein air dans des lieux accessibles au public.

En guise d'introduction, la CSL aimerait rappeler les principes qu'elle a évoqués lors d'un premier avant-projet de loi en date du 24 mars 2023 et qui gardent toute leur valeur et leur pertinence.

### La liberté de réunion pacifique doit rester la règle, sa limitation l'exception !

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

**2.** L'article 25 est de la teneur suivante : *« 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. »*

**3.** L'article 37, quant à lui, 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. »*

**4.** L'article 37 s'est largement inspiré auprès de l'article 11, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dont la teneur est la suivante : *« L'exercice de ces droits (liberté de réunion pacifique et liberté d'association) 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. 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. »*

**5.** Etant donné que l'article 37 n'énumère pas limitativement les causes qui pourraient justifier une restriction de la liberté de réunion pacifique, mais se contente d'évoquer des « objectifs d'intérêt général », ces derniers ne peuvent en vertu du principe de la hiérarchie des normes dépasser les causes énumérées à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH, à savoir, « 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 ».

### Une loi encadrant voire limitant la liberté de réunion pacifique est-elle nécessaire dans une société démocratique ?

**6.** Le législateur n'avait pas prévu jusqu'à présent de texte de loi permettant d'encadrer la liberté de réunion pacifique de sorte que toute limitation d'une telle liberté réglée jusqu'à présent par règlement communal est contraire notamment aux articles 37 de la nouvelle Constitution et 11, paragraphe 2 de la CEDH.

**6bis.** La CSL est néanmoins d'avis qu'une loi limitant l'exercice de la liberté de réunion pacifique telle que prévue par l'article 37 de la Constitution est superfétatoire alors que les rassemblements organisés jusqu'à présents – cela vaut à plus forte raison pour les rassemblements, manifestations et cortèges organisés par les syndicats – sont indispensables dans une société démocratique pour sauvegarder à la fois la paix sociale et la liberté d'expression dans notre pays.

L'Etat a une obligation de protéger la liberté de réunion pacifique au détriment de ceux qui veulent l'entraver ou la perturber !

**7. Plutôt que de légiférer « par commodité » en limitant la liberté de réunion pacifique,** l'article 11 et, *a fortiori* l'article 37 de la Constitution, astreint l'Etat, de manière implicite, à protéger les manifestations contre des tiers désireux de les entraver ou perturber. Dans la même affaire, la Cour a estimé que les participants à une manifestation doivent pouvoir la tenir sans avoir à redouter des brutalités que leur infligeraient leurs adversaires. Pareille crainte risquerait de dissuader les associations ou autres groupes défendant des opinions ou intérêts communs de s'exprimer ouvertement sur les thèmes brûlants de la vie de la collectivité. Dans une démocratie, le droit de contre-manifester ne peut aller jusqu'à paralyser l'exercice du droit de manifester.

La sauvegarde de la liberté syndicale constitue le garant de la paix sociale au Luxembourg !

**8.** Les considérations de la Cour dans cette affaire valent à plus forte raison pour les syndicats qui au jour le jour défendent les intérêts des salariés et contribuent à la paix sociale et à la cohésion sociale et économique de notre pays.

**9.** Le législateur doit se rendre compte qu'une entrave à la liberté de réunion pacifique des syndicats dans des lieux accessibles au public est susceptible de mettre en cause le système actuel du dialogue social qui mise sur la négociation et le consensus et ne prévoit le recours exceptionnel au droit de grève qu'une fois que la procédure de conciliation auprès de l'office national de conciliation est clôturée.

**10.** C'est la raison pour laquelle la CSL s'oppose à titre principal au présent avant-projet de loi et demande *illico* le retrait pur et simple du présent avant-projet de loi en raison de l'absence du bien-fondé de la nécessité de légiférer dans une société démocratique en vue d'entraver la liberté de réunion pacifique.

**11.** A titre subsidiaire, la CSL demande que pour autant que le présent avant-projet soit nécessaire pour entraver la liberté de réunion pacifique dans une société démocratique, la liberté de réunion syndicale soit exclue de son champ d'application à l'instar des rassemblements à caractère sportif, touristique, commercial, culturel ou cultuel prévus à l'article 1, paragraphe 2.

**12. A titre plus subsidiaire encore, la CSL s'oppose au présent projet de loi alors que simultanément au présent avant-projet de loi, le Gouvernement a déposé en date du 25 juillet 2024 un projet de loi no 8426 portant modification de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale (Platzverweis) lequel entrave sérieusement la liberté de réunion et d'association en donnant un pouvoir accru aux forces de l'ordre et au bourgmestre 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.**

**13.** Ce n'est qu'à titre de dernière subsidiarité et pour être complet que la CSL est prête à analyser le présent projet de loi. Comme ce texte tient compte d'un certain nombre de remarques formulées lors de la prise de position commune des organisations syndicales OGBL et LCGB par rapport à l'avant-projet de loi susénoncé du 24 mars 2023, notre chambre ne prendra position que par rapport aux remarques dont il n'a pas été tenu compte respectivement par rapport aux nouveaux passages de texte qui n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse.

### Ad article 2, point 1° « Arme »

**14.** La CSL se doit de répéter la remarque déjà formulée dans la prise de position commune des organisations syndicales relative à l'avant-projet de loi initial dans lequel elles se sont exprimées comme suit :

*« 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). »*

### Ad article 3, paragraphe 2 « le délai pour la déclaration du rassemblement auprès du bourgmestre »

**15.** La CSL estime qu'un délai d'au moins cinq jours endéans lequel les organisateurs doivent déclarer le rassemblement auprès du bourgmestre de la commune du lieu d'organisation peut, selon les circonstances, paraître trop restrictif.

**15bis.** Ceci est surtout le cas où en cas de motifs exceptionnels et graves, l'organisateur doit tenir d'urgence un rassemblement comme dans l'hypothèse d'un piquet de grève. La CSL propose de prévoir que la déclaration doit parvenir au plus tard « la veille avant la date prévue du rassemblement ». En pratique, il s'est révélé que les syndicats ont l'intention de recourir au plus vite possible au droit de grève et au droit de manifester une fois que le procès-verbal de non-conciliation auprès de l'Office national de conciliation a été dressé.

**15ter.** La CSL estime également que la déclaration du rassemblement par les organisateurs auprès du bourgmestre doit pouvoir se faire par tous les moyens appropriés et de façon aussi simple que possible – par lettre, fax, mail ou téléphone – plutôt que d'exiger une déclaration à l'aide d'un formulaire téléchargeable sur le site internet de la commune ou mis à disposition par l'administration communale lequel peut également être piraté ou tomber en panne. Les mêmes considérations valent pour l'accusé de réception du bourgmestre. L'absence de tout formalisme est d'autant plus nécessaire et justifiée en cas de tenue d'urgence d'un rassemblement.

**15quater.** A l'instar de l'alinéa 3, l'alinéa 1 devra prendre la teneur suivante : « *L'organisateur soumet la demande d'autorisation dans un délai raisonnable avant la date prévue du rassemblement par voie électronique, postale ou par porteur.* »

### Ad article 3, paragraphe 6, « le silence du bourgmestre vaut refus d'autorisation implicite »

**16.** La CSL s'oppose au fait que dans les cas visés aux paragraphes 3 et 4, à l'article 5, alinéa 1<sup>er</sup> 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 et demande l'application du principe en matière de droit administratif selon lequel le silence du bourgmestre vaut acceptation. Ne pas appliquer ce principe conduirait tout simplement le bourgmestre à ne pas agir pour refuser une demande d'autorisation.

Ad article 7, paragraphe 1, point 2°, « les fouilles de véhicules en circulation, arrêtés ou stationnés lorsqu'il existe un ou plusieurs indices graves que le véhicule transporte des objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer, sur les lieux ou l'itinéraire de rassemblement »

**17.** La CSL demande la suppression pure et simple de telles fouilles alors que la notion « d'objets ou substances quelconques pouvant servir à blesser, frapper ou menacer, sur les lieux ou l'itinéraire de rassemblement » est totalement arbitraire et ne rentre pas dans la notion d' « arme » telle que la CSL la conçoit dans sa remarque figurant sous le point 14 ci-dessus. Par ailleurs, une telle mesure est totalement disproportionnée alors qu'elle risquerait de mettre en question en tant que telle la liberté de se rassembler. Finalement, la CSL voit mal comment la police pourrait procéder à des fouilles de véhicules qui sont arrêtés ou stationnés si leurs propriétaires n'étaient pas présents.

Ad article 10 Recours en réformation devant le tribunal administratif

**18.** La CSL note que l'auteur du projet a introduit un recours en réformation devant le tribunal administratif contre les décisions du bourgmestre dans un délai de cinq jours.

**18bis.** Si la CSL accueille favorablement une telle voie de recours contre une décision du bourgmestre susceptible d'entraver la liberté de rassemblement, il n'en reste pas moins la question de la motivation et de l'opportunité d'un tel jugement ou arrêt en réformation. Ceci est d'autant plus vrai qu'il est difficilement concevable comment le bourgmestre va être à même de motiver sa décision de refus en se fondant sur l'existence d'un danger grave ou d'un trouble public, le non-respect par l'organisateur des mesures nécessaires au déroulement paisible du rassemblement ou la modification de la date, de la durée et du lieu de déroulement du rassemblement immobile ou de l'itinéraire du rassemblement mobile

**18ter.** Si le juge administratif vient à la conclusion que la décision de refus du bourgmestre n'est pas fondée, il ne peut que la réformer. Cependant si au moment de la demande d'autorisation à laquelle le juge doit se situer, il n'y a pas eu trouble à l'ordre public, cela veut-il dire qu'il en est également ainsi lorsque le rassemblement aura lieu après la décision coulée en force de chose jugée du tribunal administratif ou de la Cour administrative vu que les circonstances dans lesquelles le rassemblement aura lieu ne seront plus forcément les mêmes ? Le juge peut-il anticiper les circonstances de la tenue d'un rassemblement après sa décision ? Par ailleurs se pose la question ~~reste même~~ de savoir si une telle analyse qui risque de toucher le fond rentre juridiquement dans la compétence d'un juge administratif statuant en matière sommaire et d'urgence.

**18quater.** En d'autres termes, si cette voie de recours n'est pas une voie de recours effective au sens de l'article 11, paragraphe 2, à titre principal et de l'article 13, à titre subsidiaire, de la Convention européenne des droits de l'homme, alors le projet de loi en question constitue une violation de la liberté de réunion et d'association.

**18quinquies.** Il est par conséquent indispensable que le législateur précise davantage le texte afin de donner les garanties nécessaires aux organisateurs de rassemblements afin qu'ils soient en mesure de sauvegarder la liberté de réunion et d'association.

Ad article 11, 14 et 15 « Dispositions relative aux attroupements »

**19.** La CSL a du mal à saisir le bien-fondé de ces articles alors que l'auteur du projet de loi a supprimé la définition de l'attroupement prévu à l'article 2, point 2° de l'avant-projet de loi initial selon lequel « l'attroupement constitue toute réunion de personnes, préméditée ou spontanée, en plein air dans un lieu accessible au public, qui trouble l'ordre public ».

**19bis.** La CSL accueille la suppression de cette notion dans la mesure où elle reste dans l'ignorance de savoir s'il existe un lien de connexité entre l'existence d'un trouble à l'ordre public et l'absence de déclaration et d'autorisation d'un rassemblement par les organisateurs auprès du bourgmestre de la commune où l'évènement doit avoir lieu. La CSL tient tout d'abord à considérer que le trouble à l'ordre public est une notion floue pour définir l'attroupement. A l'ordre public s'opposent, d'un point de vue dialectique, les libertés individuelles dites publiques ou fondamentales et spécialement la liberté de se déplacer, l'inviolabilité du domicile, la liberté de penser, la liberté d'exprimer sa pensée. Ainsi le blocage prémédité ou spontané d'une route par un mouvement d'activistes luttant contre le réchauffement climatique constitue-t-il un trouble à l'ordre public alors que le réchauffement climatique est plus dévastateur que le blocage d'une route entravant les usagers de circuler ? Le blocage de façon préméditée ou spontanée par des activistes de Greenpeace de l'accès aux réservoirs de pétrole d'une multinationale qui est responsable du naufrage d'un pétrolier en Haute mer ayant déclenché une marée noire constitue-il un attroupement sachant que la contamination de l'environnement constitue un trouble beaucoup plus ravageur que l'entrave à l'approvisionnement de pétrole générée par un blocage de route ? La CSL craint que la qualification d'attroupement ne puisse faire l'objet de « deux poids, deux mesures » en fonction d'affinités politiques, morales et philosophiques par les autorités publiques et ne risque par conséquent de mettre en question la liberté de réunion pacifique.

**19ter.** Par conséquent, la CSL demande la radiation des articles 11, 14 et 15 alors que les sanctions prévues aux articles 12 et 13 concernant les violations relatives aux rassemblements sont amplement suffisantes pour punir des violations légales ou des comportements répréhensifs.

Ad article 13« La sanction prévue pour celui qui dissimule son visage lors d'un rassemblement qui génère des troubles à l'ordre public »

**20.** Si la CSL témoigne de la compréhension pour prévoir des amendes pour une personne qui, lors d'un rassemblement, commet des troubles à l'ordre public en dissimulant volontairement tout ou partie de son visage, de manière telle qu'elle ne soit pas identifiable, elle se montre toutefois ahurie que ces peines frappent également des personnes dissimulant tout ou partie de leur visage sans avoir commis des troubles à l'ordre public.

**20bis.** Par ailleurs, la CSL se demande à partir de quand un visage est identifiable. Des personnes portant une écharpe autour du cou et de la bouche en plein hiver ou des personnes portant des lunettes de soleil en temps ensoleillé ou des personnes qui se sont peintes le visage sont-elles identifiables ? La CSL craint de nouveau que cela n'ouvre la porte à l'arbitraire.

\* \* \*

La CSL a le regret de vous communiquer qu'elle rejette le présent avant-projet de loi et demande son retrait pur et simple.

---

Luxembourg, le 4 mars 2025

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN  
Directeur



Nora BACK  
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.