

Circulaire relative à l'interdiction individuelle et préventive de manifestation, en complément de la circulaire OOP 41

A Mesdames et Messieurs les Gouverneurs de province,
A Madame la Haute Fonctionnaire de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale,
A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres,
A Mesdames et Messieurs les Présidents des Collèges de police,
A Mesdames et Messieurs les Chefs de corps de la Police locale,
A Monsieur le Commissaire général de la Police fédérale,
A Monsieur le Directeur général de la Police administrative,
A Madame la Présidente du Comité permanent de contrôle des services de police,
A Monsieur l'Inspecteur général de l'Inspection générale de la Police fédérale et de la Police locale,
A Monsieur le Président de la Commission permanente de la Police locale,

Madame, Monsieur le Gouverneur,
Madame la Haute fonctionnaire,
Madame, Monsieur le Bourgmestre,
Madame, Monsieur le Président,
Madame, Monsieur le Chef de corps,
Monsieur le Commissaire général,
Monsieur le Directeur général,
Monsieur l'Inspecteur général,
Mesdames et Messieurs,

A. Préambule

Les manifestations rassemblent essentiellement des participants pacifiques. Il arrive hélas qu'une minorité de personnes provoque des émeutes lors de ces événements, avec d'importants dégâts généralement pour conséquence. Ces agissements compromettent le droit de manifester pacifiquement et ne peuvent être tolérés.

La circulaire ministérielle OOP 41 du 31 mars 2014 concernant l'opérationnalisation du cadre de référence CP 4 relatif à la gestion négociée de l'espace public relativement aux événements touchant à l'ordre public rappelle et précise la législation existante en matière d'ordre public et le cadre de référence pour la gestion négociée de l'espace public. La circulaire OOP 41 traite des responsabilités incombant aux autorités et aux services de police. Elle décrit également les bonnes pratiques en matière de concertation, de coordination

et d'accords convenus avec les organisateurs d'événements et souligne l'importance de l'information, de l'analyse des risques et d'une approche favorisant la désescalade.

La présente circulaire complète la circulaire OOP 41 et précise la possibilité pour les bourgmestres d'imposer une interdiction individuelle et préventive de manifestation à certains auteurs de troubles dans le cadre d'une manifestation.

B. Le droit de manifester (pacifiquement)

Dans notre pays, les citoyens disposent de droits fondamentaux garantis tant par la Constitution qu'au niveau international. Ces droits constituent les fondements de notre État de droit démocratique.

Le droit de manifester se base sur deux de ces droits fondamentaux. Il s'agit du droit à la liberté d'expression (art. 19 Constitution et art. 10 CEDH¹) et du droit à la liberté de réunion (art. 26 Constitution et art. 11 CEDH).

L'article 19 de la Constitution est rédigé comme suit :

“La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.”

L'article 10 de la CEDH est rédigé comme suit :

“1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou 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, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire”.

L'article 26 de la Constitution est rédigé comme suit :

“Les Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s'applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police”.

L'article 11 de la CEDH est rédigé comme suit :

“1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. 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

¹ Convention européenne des Droits de l'Homme.

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'État."

Les droits fondamentaux précités ne sont toutefois pas absolus. La restriction de la liberté de manifester est une mesure drastique qui limite considérablement la liberté de l'individu et qui n'est donc possible que si les principes de légalité, de légitimité² et de proportionnalité³ sont respectés.⁴ Les principes de bonne gouvernance doivent eux aussi être systématiquement respectés lors de l'adoption de mesures de police administrative.

Étant donné que l'interdiction individuelle de manifestation affecte les droits et libertés des citoyens garantis par la Constitution, cette mesure doit toujours être envisagée et imposée avec une extrême prudence. La liberté est la règle, l'interdiction est l'exception.

C. L'interdiction individuelle et préventive de manifestation

a) Introduction

L'interdiction individuelle et préventive de manifestation en tant que mesure de police administrative poursuit un objectif lié à la prévention et au maintien de l'ordre. Cette mesure ne peut être confondue avec une sanction, laquelle a une finalité juridique fondamentalement différente. Une sanction vise en effet à punir *a posteriori* l'auteur pour son comportement et à apporter une réponse à une infraction commise. En revanche, dans le cas d'une interdiction individuelle de manifestation, l'accent est mis sur le maintien de l'ordre et de la tranquillité.⁵

L'interdiction individuelle de manifestation est une mesure de nature *préventive* dans le cadre de laquelle un risque ou une menace de trouble de l'ordre public peut suffire à décréter une telle interdiction.

Conformément à l'article 5/1 de la loi du 5 août 1992 relative à la fonction de police, les services de police communiquent aux autorités de police administrative les renseignements qui leur parviennent au sujet de l'ordre public et qui peuvent donner lieu à des mesures préventives. Conformément à l'article 5/2, alinéa 2, de la même loi, le chef de corps de la Police locale, le directeur coordonnateur administratif et le directeur judiciaire de la Police fédérale informent le bourgmestre sans délai des faits importants qui sont de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publique dans sa commune pour lui permettre d'assurer ses responsabilités de police administrative.

² L'instauration d'une mesure doit avoir un objectif légitime ; voir *infra*.

³ La mesure visée doit être adaptée aux besoins concrets en termes de maintien de l'ordre, la liberté étant la règle et la restriction l'exception (voir p.ex. C.E. 28 septembre 2012, n° 220.792 ; C.E. 10 novembre 2010, n° 208.910 ; C.E. 15 juin 2000, n° 87.974 ; C.E. 8 octobre 1997, n° 68.735).

⁴ Voir aussi Melchior, M. et Courtoy, C., « VI.B. - La limitation des droits constitutionnels (en ce compris les clauses transversales) » dans *Les droits constitutionnels en Belgique* (volumes 1 et 2), 1^{ère} édition, Bruxelles, Bruylant, 2011. Voir e.a. aussi la jurisprudence suivante du C.E. : C.E. 26 juin 2019, n° 244.972 ; C.E. 30 juin 2015, n° 231.808 ; C.E. (référé) 1^{er} juin 2015, n° 231.394 ; C.E. 14 octobre 2014, n° 228.748 ; C.E. 4 mai 2014, n° 227.249 ; C.E. 7 décembre 1999, n° 83.940.

⁵ Voir M. NIHOUL, « Les mesures de police et les sanctions communales dans la lutte administrative contre la criminalité organisée », *www.unamur.be* : « *Le but de la mesure de police diffère aussi de l'objectif poursuivi par la sanction administrative. En effet, il ne s'agit pas de punir l'individu éventuellement responsable du trouble à l'ordre public, mais uniquement de préserver ou de rétablir ce dernier. La mesure de police doit être strictement limitée à cet objectif. Le critère de la pertinence prend ici une importance décisive. Il s'agit, pour l'autorité de police, de démontrer comment la décision qu'elle adopte sera de nature à sauvegarder efficacement l'ordre public* » Voir également : C.E. 23 octobre 2009, n° 197.212 ; C.E. 6 septembre 1999, n° 82.188.

Ces différentes dispositions impliquent que les services de police peuvent communiquer certaines renseignements pertinentes au bourgmestre pour lui permettre de prendre, si nécessaire, certaines mesures préventives, comme une interdiction individuelle de manifestation.

b) Conditions d'application

1. Légalité

Conformément aux articles 133, alinéa 1^{er}, et 135, §2, de la Nouvelle Loi communale (ci-après : "NLC"), le bourgmestre est chargé du maintien de l'ordre public sur le territoire communal.

L'article 133, alinéa 1^{er}, de la NLC est rédigé comme suit :

"[Le bourgmestre] est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. (...)"

L'article 135, §2, de la NLC est rédigé comme suit :

"De même, les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques (...);

2° le soin de réprimer les atteintes à la tranquillité publique, telles que les rixes et disputes accompagnées d'ameutement dans les rues ; le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les bruits et attroupements nocturnes qui troublent le repos des habitants ;

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes (...);

7° la prise des mesures nécessaires, y compris les ordonnances de police, afin de combattre toute forme d'incivilités."

L'interdiction individuelle et préventive de manifestation trouve son fondement juridique dans les articles précités. En effet, le bourgmestre peut adopter des mesures d'exécution à portée individuelle et limitée, portant sur une personne, dans un lieu déterminé, pour une durée précise, en vue du maintien de l'ordre public.

Le bourgmestre est compétent pour imposer sous certaines conditions (*cf. infra*) une interdiction individuelle et préventive de manifestation.

La compétence territoriale du bourgmestre en matière de maintien de l'ordre – et donc aussi d'imposition d'une interdiction de manifestation – se limite au territoire de sa commune. Un bourgmestre ne peut donc imposer une interdiction de manifestation que sur son propre territoire. Si une manifestation a lieu sur le territoire de deux (voire plusieurs) communes, chaque bourgmestre sera tenu, le cas échéant, d'imposer une interdiction pour son territoire (voir aussi *infra* "définition du périmètre").

2. Légitimité

La décision imposant une interdiction individuelle de manifestation doit clairement démontrer qu'elle vise à maintenir l'ordre public et à garantir le droit des citoyens de manifester pacifiquement. Il est essentiel que ces deux objectifs soient clairement et concrètement définis et motivés dans la décision.

3. Proportionnalité

Remarques générales

L'interdiction de manifestation doit être propre à atteindre l'objectif poursuivi, à savoir la prévention de troubles à l'ordre public et la préservation du droit des autres citoyens d'exercer librement leur droit de manifester. Il doit donc exister un lien suffisant entre, d'une part, la gravité de la restriction de liberté et, d'autre part, l'objectif visé, à savoir prévenir les troubles à l'ordre public et garantir le droit d'autres citoyens de manifester pacifiquement.

L'interdiction de manifestation doit également être nécessaire, ce qui implique qu'aucune autre mesure moins drastique ne peut être prise pour atteindre cet objectif. Bien entendu, le bourgmestre doit toujours évaluer quelle mesure est la plus indiquée afin de garantir la tranquillité et la sécurité publiques.⁶

Etant donné que l'exigence de proportionnalité implique que l'interdiction de manifestation doit être adaptée aux besoins concrets en termes de maintien de l'ordre, ce sont principalement ces besoins qui seront déterminants pour évaluer la proportionnalité de la décision d'imposer une interdiction de manifestation. Il s'agit d'une question de fait. Des données concrètes (par ex. renseignements des services de police) doivent démontrer que l'ordre public risque d'être effectivement perturbé à l'occasion d'une manifestation. Il peut par exemple s'agir d'indications concrètes desquelles il ressort qu'une personne a l'intention de provoquer des émeutes lors d'une manifestation prévue.

La décision du bourgmestre doit aussi spécifier à quelle(s) manifestation(s) prévue(s) s'applique précisément l'interdiction de manifestation.

Définition du périmètre

L'interdiction de manifestation ne peut couvrir un périmètre plus vaste que nécessaire pour prévenir les troubles à l'ordre public.⁷ Dans tous les cas, il est recommandé de décrire clairement dans la décision le territoire auquel s'applique l'interdiction de manifestation. Il s'agit généralement du lieu, au sein de la commune bien entendu, où la manifestation est prévue.

Durée

La durée de l'interdiction de manifestation doit se limiter à l'existence d'un risque de perturbation de l'ordre public. La durée exacte dépendra donc du caractère perturbateur (attendu) des faits. Il s'agit également d'une question de fait.

4. Principes de bonne gouvernance

Motivation

Toute décision administrative doit être étayée par des motifs solides, corrects en fait et pertinents en droit. La motivation doit être suffisamment claire, précise et cohérente et s'appliquer au cas concret.

Une motivation circonstanciée de la décision imposant la mesure – sans se limiter à une simple formule de style – est dans tous les cas particulièrement importante.

Il est essentiel que la motivation de la décision imposant une interdiction de manifestation mentionne les données concrètes (par ex. les renseignements des services de police) démontrant l'existence d'un risque réel de perturbation de l'ordre, concernant la gravité attendue de cette perturbation et précisant le lieu où elle est susceptible de se produire. Il s'agit en outre de justifier l'utilité de la mesure et son adéquation aux besoins concrets en termes de maintien de l'ordre. Il convient également de prouver que la mesure est

⁶ Voir aussi C.E. 5 février 2016, n° 233.760 ; C.E. 4 mai 2014, n° 227.249 ; C.E. 2 décembre 2010, n° 209.414 ; C.E. 21 avril 2006, n° 157.849 ; C.E. 11 décembre 1998, n° 77.596.

⁷ C.E. 6 janvier 2015, n° 229.729 ; C.E. 23 décembre 2011, n° 217.060 ; C.E. 21 avril 2006, n° 157.849.

nécessaire et proportionnelle. Enfin, la décision doit motiver la durée de la mesure ainsi que la définition du périmètre.

La motivation doit également tenir compte des éventuels moyens de défense invoqués par l'intéressé (ou son conseil) dans le cadre de l'obligation d'audition (cf. *infra*).

Le cas échéant, il peut être fait référence au fait que l'imposition d'une interdiction individuelle de manifestation permet d'éviter de devoir prendre des mesures plus drastiques, comme l'interdiction de la manifestation en tant que telle.

Obligation d'audition

L'obligation d'audition implique que l'intéressé (ou son conseil) soit invité à l'audition avant que la décision soit prise et qu'il ait la possibilité de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si après avoir été invité par lettre recommandée, il ne s'est pas présenté et n'a pas fourni de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

c) Sanction

Les communes peuvent prévoir dans leur règlement communal une disposition spécifique stipulant que les infractions à l'interdiction individuelle de manifestation donneront lieu à une sanction administrative communale.

d) Intégration dans la Banque de données nationale générale (BNG)

L'interdiction individuelle de manifestation est reprise dans la BNG de la police. Cela implique que lors d'un contrôle d'identité sur le terrain, un fonctionnaire de police sera immédiatement informé qu'une mesure administrative d' "interdiction de manifestation" est d'application. Le champ des commentaires précise le territoire sur lequel s'applique cette mesure.

D. Conclusion

Sur la base de l'article 133, alinéa 1^{er}, et de l'article 135, §2, de la NLC, le bourgmestre peut imposer une interdiction individuelle et préventive de manifestation pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- le bourgmestre dispose des renseignements sur la base desquelles il apparaît qu'une personne est susceptible de troubler l'ordre à l'occasion d'une manifestation organisée sur le territoire de sa commune ;
- la décision du bourgmestre reste limitée au territoire de la commune et ne peut couvrir un périmètre plus vaste que nécessaire pour prévenir les troubles à l'ordre public ;
- la décision du bourgmestre démontre que l'interdiction de manifestation vise à maintenir l'ordre public et à garantir les droits des citoyens qui souhaitent manifester de manière pacifique ;
- l'interdiction de manifestation est adéquate pour atteindre l'objectif poursuivi (en l'occurrence, le maintien de l'ordre) et des mesures moins drastiques ne sont pas possibles ;
- la décision du bourgmestre doit préciser à quelle(s) manifestation(s) prévue(s) s'applique l'interdiction ;
- la durée est limitée à l'existence d'un risque de perturbation de l'ordre public ;
- la décision du bourgmestre est motivée ;
- l'intéressé (ou son conseil) est entendu avant que la décision soit prise (étant entendu que l'obligation d'audition ne s'applique pas si l'intéressé (ou son conseil), après avoir été invité, ne s'est pas présenté et n'a pas fourni de motifs valables d'absence ou d'empêchement).

Je suis convaincue que ces informations vous seront utiles et vous remercie d'ores et déjà pour votre bonne suivi.

Bruxelles,

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de ma parfaite considération.

La Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique

Annelies VERLINDEN