

**EXISTE-T-IL DANS UNE DEMOCRATIE UN DROIT A LA
MANIFESTATION VIOLENTE¹ ?**

1. Introduction

VIOLENCE IS THE PROBLEM, NEVER A SOLUTION

La "manifestation corona" qui a eu lieu à Bruxelles le dimanche 23 janvier 2022, avec des participants venus de toute l'Europe, a suscité de nombreuses réactions. Une nouvelle fois, une manifestation a dégénéré en troubles et en émeutes, causant de nombreux dégâts dans l'espace public et s'accompagnant également de violences à l'égard de policiers. Les images de ces violences, plus particulièrement celles des incidents à la station de métro Mérode, où la police a été attaquée, parlent d'elles-mêmes : tirs de feux d'artifice et jets de multiples projectiles sur un groupe de policiers isolés. Au total, selon la ministre de l'Intérieur Annelies Verlinden², 228 arrestations administratives et 11 arrestations judiciaires ont été effectuées. Elle n'a par ailleurs pas manqué de s'exprimer, elle aussi, à propos de la violence des manifestants, la jugeant "totalement inacceptable". Le Premier ministre Alexander De Croo a souscrit à ce point de vue³. Le bourgmestre de Bruxelles Philippe Close⁴ ajoutait également : *"Si les gens se promènent avec des protège-dents, des gants, des masques et des casques, vous pouvez être sûr qu'ils ne viennent pas seulement pour exprimer leur colère"*. La police et le ministère public ont pris ces faits au sérieux et ont annoncé lors d'une conférence⁵ de presse qu'il n'était pas facile d'identifier les auteurs. Le ministre de la Justice V. Van Quickenborne, dans une réaction⁶ sur Facebook, a quant à lui plaidé pour une approche préventive, via une interdiction de lieux : *"Nos services de sécurité connaissent beaucoup de ces émeutiers, via une interdiction de lieux nous pouvons les tenir à l'écart des manifestations pour qu'ils ne soient pas en mesure de vandaliser nos magasins et de blesser nos policiers. Sa mise en œuvre nécessite une coopération entre le pouvoir judiciaire, la police et les autorités locales"*. Le chef de zone de la police Rhode & Schelde, Yves Asselman, a même écrit une lettre⁷ ouverte dans laquelle il déclare que *"la manière dont les policiers ont été agressés évoque une image de guerre et non de l'usage du droit à la liberté d'expression"*. Il poursuit en déclarant *"il est tout à fait clair que pour une petite partie des manifestants, il ne s'agit que d'un rassemblement malveillant avec la seule intention d'organiser une agression contre la police et de vandaliser les biens de tiers. La même minorité revendique le droit d'utiliser tous les moyens pour blesser les policiers de manière malveillante et intentionnelle, au risque même réel de mettre en danger la vie des agents des forces de l'ordre"*.

¹ Document de vision 4 de l'inspecteur général Thierry Gillis et de l'inspecteur général adjoint Johan De Volder. Pour consulter les autres documents de vision, merci de cliquer sur le lien suivant : <https://www.aigpol.be/fr/telechargements/nos-publications/points-de-vue-de-laig>.

² Voir <https://www.hln.be/binnenland/meer-dan-230-mensen-aangehouden-na-rellen-in-brussel-zeer-uiteenlopende-profielen~a97c97f2/>, consulté le 27.01.2022.

³ Voir <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/11/22/de-croo-rellen/>, consulté le 31.01.2022.

⁴ Voir

<https://www.rtl.be/info/belgique/societe/manifestation-contre-les-mesures-sanitaires-a-bruxelles-1352497.aspx>, consulté le 27.01.2022.

⁵ Voir https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20220126_94263048, consulté le 27.01.2022.

⁶ Une explication de ce qu'est une interdiction de lieu se trouve sur le site <https://www.besafe.be/fr/themes-de-securite/approche-administrative/centre-de-documentation/aperçu-des-mesures>, consulté le 27.01.2022.

⁷ Voir

<https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2022/01/26/opvolging-parket-coronabetoging/#:~:text=That%20writes%20Yves%20Asselman%2C%20the%20cop,protest%20from%20last%20sunday%20to%20address.&text=%22For%20the%20first%20in%20my%20message%20to%20trigger%20the%20alarm%20.,> consulté le 27.01.2022.



Il est évident que cette manifestation et plus particulièrement les formes de violence et les personnes visées par ces violences ont suscité l'émotion. A cette émotion doivent succéder l'analyse et le débat garant de la réflexion démocratique. La tâche d'un organe de contrôle est de contribuer à ce débat, comme l'Inspection générale l'a déjà fait régulièrement⁸ dans le passé. Dans le document de vision intitulé "Tous les flics sont-ils incompetents?" de 2021, l'Inspection générale avait ainsi examiné la notion d'intégrité au sein de la police intégrée. L'Inspection générale avait alors formulé 26 recommandations et avait conclu, notamment, qu'il n'y a pas de chiffres clairs sur les violences policières illégales⁹. Les propositions pour s'attaquer aux problèmes d'intégrité de manière préventive comprenaient e.a. une amélioration du fonctionnement de la commission de déontologie, l'imposition d'un plan d'intégrité au sein de chaque entité policière, une intégration dans les structures de Bologne pour briser les murs autour de l'enseignement policier, une meilleure collaboration avec le monde universitaire, mais aussi la création d'une base de données unique reprenant toute utilisation de contrainte illégitime par des policiers et d'une base de données unique pour toutes les formes de violence dont les policiers sont victimes.

Ce document de vision sur les manifestations à caractère violent part, lui aussi, des principes d'objectivité et de neutralité, qui sont les lignes directrices des organes de contrôle.

2. Seules les manifestations paisibles¹⁰ bénéficient d'une protection dans une démocratie

Le droit à la liberté d'expression et d'association, et donc le droit de manifestation paisible qui en découle, est un droit fondamental dans l'état de droit démocratique belge. L'article 19 de la Constitution belge mentionne le droit à la liberté de manifester ses opinions en toute matière. Ce droit est garanti, sous réserve de la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. L'article 26 de la Constitution belge implique le droit "de s'assembler paisiblement et sans armes"¹¹. Ainsi, un rassemblement public peut être interdit s'il existe des indices sérieux qu'il ne sera pas pacifique. Les rassemblements non autorisés, non pacifiques ou armés peuvent être dispersés.

Plusieurs traités internationaux réglementent également cette question. Il est inutile de tous les énumérer. Mettons simplement en évidence l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH¹²), qui nous semble particulièrement pertinent pour notre propos. En application de celui-ci, "*toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association*". Chacun a dès lors le droit et la liberté d'exprimer une opinion¹³ en public avec une ou plusieurs personnes. Le droit à la liberté de réunion est également inscrit dans le premier paragraphe de l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP¹⁴) qui prévoit : "*Le droit de réunion pacifique est reconnu*".

⁸ Dans des documents de vision mais également dans des rapport établis dans le cadre d'inspections, voir e.a. <https://www.aigpol.be/fr/telechargements/nos-publications>.

⁹ Le terme "illégal" fait référence au fait que la police peut effectivement faire usage « légalement » de la force dans un certain nombre de circonstances, comme le prévoit l'article 37 de la loi sur le service de la police : "*Dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire tout membre du cadre opérationnel peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement. Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi. Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant* ».

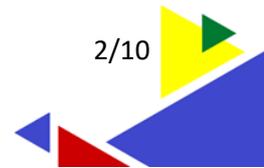
¹⁰ Dans les textes de droit, plusieurs mots sont utilisés, notamment une manifestation non-violente, pacifique ou encore paisible.

¹¹ Selon l'article 8 de la Constitution allemande "*tous les allemands ont le droit de se rassembler pacifiquement et sans armes, sans déclaration préalable ni autorisation*".

¹² Voir https://www.echr.coe.int/documents/convention_nld.pdf, consulté sur 27.01.2022.

¹³ Cependant, il existe également des limites à la liberté d'expression. Par exemple, il n'est pas permis d'inciter à la discrimination, à la haine, à la violence ou à la ségrégation à l'encontre d'autrui, en public, délibérément et pour une raison précise, ni de diffuser des idées sur la supériorité ou la haine raciale.

¹⁴ Voir





Amnesty International France et Belgique reprennent sur leur site¹⁵ également le mot pacifique en ce qui concerne la liberté de manifester :

France : "*La liberté de manifester pacifiquement est un droit essentiel à l'expression collective et publique de ses opinions, revendications, à la défense de l'ensemble des droits humains*".

Belgique : "*Manifester pacifiquement est un droit humain*".

Le mot "paisible" ou "pacifique" apparaît régulièrement dans tous ces textes. La question clé est de savoir ce qu'il faut entendre par là.

Les "Lignes directrices¹⁶ sur la liberté de réunion pacifique" publiées par le "Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH)" de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)¹⁷ et la "Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise¹⁸)" sont importantes à cet égard. Selon ces lignes directrices, les événements doivent répondre à l'exigence du caractère pacifique. Cette exigence est définie comme suit : "*Le terme "pacifique" inclut un comportement susceptible de gêner ou d'offenser toute personne ou tout groupe opposé aux idées ou aux déclarations que l'assemblée cherche à promouvoir. Cela inclut également les comportements qui entravent ou gênent temporairement les activités de tiers, par exemple en bloquant temporairement le trafic. Ainsi, une réunion peut être entièrement "pacifique" même si elle est "illégale" en vertu du droit national. Les intentions pacifiques des organisateurs et des participants à un rassemblement doivent être présumées, sauf s'il existe des preuves convaincantes d'une intention de recourir à la violence ou d'y inciter*". Le texte poursuit en indiquant que "*l'éventail des comportements qui constituent ou sont réputés pouvoir constituer des actes de violence doit être interprété de manière restrictive et doit en principe être limité à l'usage, ou à l'incitation manifeste d'autrui à l'usage, de la force physique qui cause ou vise à causer des blessures ou des dommages matériels graves*". Par exemple, le fait que certains contenus ou messages puissent provoquer de fortes réactions de la part de non-participants ne sera pas tel que la réunion puisse être considérée comme "non pacifique".

La base de toute action policière en Belgique est claire. En vertu de l'article 1er de la loi sur la fonction de police, la police doit "*dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire, assurer le respect et contribuer à la protection des droits et libertés individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société*". L'article 123 de la loi sur la police intégrée précise encore ce point en indiquant que "*les fonctionnaires de police contribuent en tout temps et en toutes circonstances à la protection des citoyens et à l'assistance que ces derniers sont en droit d'attendre ainsi que, lorsque les circonstances l'exigent, au respect de la loi et au maintien de l'ordre public*".

Ils respectent et s'attachent à faire respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Ils respectent les droits de l'homme et les libertés fondamentales et s'engagent à les faire respecter".

Une récente étude comparative internationale néerlandaise¹⁹ évoque les obligations des autorités découlant des principes susmentionnés en ce qui concerne les manifestations. Elle montre que "*le droit de manifester et*

https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=1966121931&table_name=wet, consulté le 27.01.2022.

¹⁵ Voir <https://www.amnesty.fr/dossiers/droit-de-manifester-dans-le-monde> et <https://www.amnesty-international.be/nieuws/veedzaam-demonstreren-is-een-mensenrecht>, consulté le 09.02.2022.

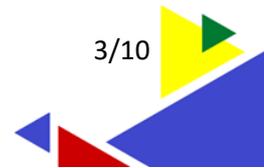
¹⁶ Voir

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)017rev-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)017rev-f), du 08.07.2019, consulté le 27.01.2022.

¹⁷ Voir <https://www.osce.org/odihr>, consulté le 27.01.2022.

¹⁸ Voir <https://www.venice.coe.int/webforms/events/>, consulté le 27.01.2022.

¹⁹ *Une étude des réponses aux questions du droit des manifestations et des réunions en droit néerlandais qui se posent après l'évaluation de la loi sur les manifestations publiques en 2015 jusqu'à aujourd'hui (mi 2021)*, M. Dr. B. Roorda, Prof. M. Dr. J.G. Brouwer et Prof. M. Dr. A.E. Schilder, publié le 01.11.2021, commandé par le ministère néerlandais de l'Intérieur et des Affaires du Royaume. Voir <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/14/antwoorden-op-recente-demonstratie--en-vergaderingsrechtelijke-vraagstukken>, consulté le 27.01.2022.





de se réunir entraîne des obligations tant négatives que positives pour les autorités. Les obligations négatives impliquent que les autorités doivent respecter l'exercice du droit en lui laissant de l'espace et en faisant preuve de retenue. Les obligations positives impliquent qu'ils doivent s'efforcer de protéger et de faciliter l'exercice du droit. Par exemple, les autorités doivent protéger les manifestants contre les foules hostiles et elles doivent faire un effort pour permettre à une manifestation de se dérouler à distance de vue et de son de l'objectif qu'elle vise à atteindre". Les chercheurs poursuivent en disant : "Une manifestation qui n'est pas pacifique n'a pas droit à la protection, comme il ressort de l'exigence de manifester pacifiquement dans les traités internationaux et de l'histoire parlementaire de la rédaction de l'article 9²⁰ de la Constitution".

Il est clair que la police doit, dans le cadre des obligations mentionnées ci-dessus, contribuer activement à faire en sorte que cette liberté fondamentale de pouvoir manifester paisiblement soit garantie. Comme professionnels de la sécurité, une tâche principale de la police est la réduction de la violence lié à des groupes particuliers sans restreindre les libertés fondamentales. Tout un dispositif existe à cet égard pour aider la police à essayer de maîtriser les risques, comme une bonne gestion de l'information sur les groupes à risques et la formation et l'entraînement dans le domaine GNEP²¹. La police a aussi un devoir de préserver la sécurité en améliorant ou adaptant les processus en la matière. Chaque manifestation dans laquelle la police est intervenue doit par conséquent être suivie d'une analyse de ce qui s'est bien passé et de ce qui peut être amélioré. Une question pertinente sera donc de savoir si toutes les unités de police étaient au bon endroit et ont agi de la bonne manière. En effet, ces éléments peuvent également avoir un impact sur le déroulement paisible ou non d'une manifestation.

Cependant, il est tout aussi légitime de se demander si, malgré toute la préparation et le bon déploiement des dispositifs policiers, le fait de démolir du mobilier urbain, de jeter des pierres ou de lancer des cocktails Molotov, sont des actions, des faits et des gestes qui répondent à l'exigence de manifester pacifiquement.

Le problème ne se limite d'ailleurs pas aux policiers. Les pompiers²², le personnel des équipes médicales d'intervention urgente et les journalistes²³ sont également visés par ces actes violents. Depuis trois ans, l'Association flamande des journalistes voit le nombre de rapports d'agressions verbales à l'encontre des journalistes augmenter. En 2019, 15 cas ont été signalés, en 2020 20 et en 2021 25. Selon le secrétaire national de l'Association, Pol Deltour, "il est inquiétant de constater que les familles des journalistes sont souvent également menacées. C'est très intimidant. De plus en plus de journalistes refusent de couvrir les événements de Corona, certains ne mettent plus leur nom sur leur article". La journaliste Samira Atillah²⁴ du journal De Morgen a même consciemment renoncé à se rendre à la manifestation du 23 janvier 2022, "parce qu'elle avait vu comment son nom et sa photo circulaient à l'avance dans des groupes Facebook fermés de manifestants avec le message que quiconque la voit, peut lui faire du mal". Les journalistes de la RTBF ont même dû s'entourer de gardes du corps pour pouvoir effectuer leur travail lors de la manifestation du 30.01.2022 à Bruxelles²⁵. Une démocratie ne peut jamais accepter cela. La ministre de l'Intérieur, Madame A. Verlinden, a organisé une

²⁰ L'article 9 a trait à la Constitution néerlandaise. Cet article précise :

"Le droit de se réunir et de manifester est reconnu, sous réserve de la responsabilité de chacun au regard de la loi".

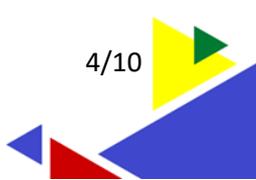
²¹ C'est un cadre qui a été créé pour assurer la sécurité et le bon déroulement des manifestations, dans le respect des droits et libertés fondamentaux. Cette approche se traduit par une stratégie visant à gérer les événements et les manifestations publiques et à protéger les personnes, les biens et les institutions. La consultation des organisateurs est un élément important de cette approche. Voir https://etaamb.openjustice.be/fr/circulaire-du-11-mai-2011_n2011000309.html, consulté le 11.02.2022.

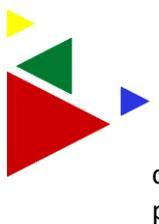
²² En 2019, le Sénat français a examiné pas moins de 19 propositions visant à renforcer la sécurité des sapeurs-pompiers français.

²³ Par exemple, en décembre 2021, un journaliste de la RTBF à Bruxelles a été intimidé lors d'un reportage sur une manifestation et a été aspergé de gaz poivré. Voir <https://soirmag.lesoir.be/413415/article/2021-12-20/eric-boever-devoile-les-images-de-lagression-dont-il-ete-victime-lors-de-la>, consulté le 29.01.2022.

²⁴ Voir https://www.standaard.be/cnt/dmf20220128_98073321, consulté le 29.01.2022.

²⁵ Voir l'article du journal L'Avenir du 31.01.2022 concernant la couverture de la manifestation Corona.





campagne²⁶, appelée "respect mutuel", visant à améliorer la relation entre les professionnels de la sécurité et la population. Pour la ministre, "*une bonne relation entre la population et les professions de sécurité est essentielle dans notre société*".

L'exigence de manifester pacifiquement est un principe important pour l'Inspection générale, elle signifie que les participants pacifiques à une manifestation doivent être protégés, non seulement physiquement, mais aussi en termes de garantie de leurs droits constitutionnels, puisqu'ils ont droit à un déroulement pacifique de la manifestation. Ce n'est pas le cas lors des émeutes. Le message des participants pacifiques et la base de soutien dont ils bénéficient seront influencés par les actions des émeutiers, puisque l'attention sera concentrée sur les émeutes plutôt que sur le message que les manifestants veulent exprimer. Les droits fondamentaux de chacun doivent par conséquent être respectés. Après tout, les passants et les habitants, ou ceux qui tiennent un magasin ou une entreprise sur le parcours d'une manifestation, et même les policiers qui doivent gérer la manifestation, ont, tout comme les manifestants pacifiques eux-mêmes, droit à une société sécurisée, comme le prévoit l'article 6²⁷ de la Charte des droits fondamentaux²⁸ de l'Union Européenne. Le droit à la sécurité signifie que l'intégrité personnelle de chaque citoyen doit être protégée, les gouvernements ayant le devoir de protéger les citoyens contre la violence perpétrée par d'autres et contre la violence perpétrée par le gouvernement lui-même. Ce dernier élément est essentiel. Un gouvernement ne doit pas seulement agir contre les personnes qui enfreignent la loi, mais aussi contre les policiers qui sont corrompus ou qui utilisent de la contrainte qui ne respecte pas le cadre légal.

Que pouvons-nous déduire de ce cadre légal et de son interprétation qui balise l'exercice de ce droit fondamental qu'est de manifester dans l'espace public ? L'exercice plein et entier des libertés individuelles et des libertés collectives se concrétise aussi par le fait que les personnes se sentent en sécurité et sont en sécurité lorsqu'elles les exercent. Si la police joue un rôle important dans la construction de cette sécurité garantissant l'exercice des libertés et des droits fondamentaux, toutes les personnes concernées par la manifestation dans l'espace public ont aussi un rôle à jouer et une responsabilité à prendre pour permettre le déroulement paisible d'une manifestation. Car, sans sécurité, il n'y a pas de libertés individuelles et collectives, comme le dit clairement l'article L111-1 du Code de la sécurité intérieure²⁹ français. Qui a encore envie de manifester pacifiquement si le risque de troubles est (trop) élevé ? Ne s'agit-il pas d'une attaque indirecte contre un droit fondamental ? La sécurité n'est donc pas seulement la responsabilité du gouvernement ; chaque membre de la société exerce une influence sur la sécurité dans son environnement social de vie et de travail et est donc porteur d'une responsabilité. Et pour le citoyen qui a déjà prouvé qu'il n'est pas prêt à assumer cette responsabilité individuelle, on peut se poser la question si l'autorité ne doit pas le faire à sa place.

Le fait qu'une action pénale puisse être engagée à la suite de troubles lors d'une manifestation est un fait établi. L'étude³⁰ néerlandaise susmentionnée examine cette question en détail et conclut que "*si les manifestants se rendent coupables de violence ou y incitent, ou s'ils perturbent délibérément et gravement la vie quotidienne et les activités légalement menées par d'autres, au-delà de ce que l'on pourrait attendre d'une manifestation "normale", alors une action pénale - pouvant aller jusqu'à l'emprisonnement - est plus susceptible d'être justifiée*". En tout état de cause, le droit fondamental à la liberté d'expression et le droit connexe à la liberté de réunion ne peuvent être interprétés comme un permis de commettre des crimes³¹.

²⁶ Voir

<https://www.besafe.be/fr/themes-de-securite/campagne-respect-mutuel/campagne-respect-mutuel>, consulté le 01.02.2022.

²⁷ L'article 6 dispose que "*Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté*".

²⁸ Voir <https://fra.europa.eu/nl/about-fundamental-rights#charter>, consulté le 28.01.2022.

²⁹ Voir https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000025504921, consulté le 28.01.2022.

³⁰ Voir

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/12/14/antwoorden-op-recente-demonstratie--en-vergaderingsrechtelijke-vraagstukken>, page 125, consulté le 2.8.01.2022.

³¹ Voir M. LELOUP, De betogingsvrijheid en de handhaving van de openbare orde, thèse, UAntwerpen, Année académique, 2015-2016, se référant à un jugement du tribunal correctionnel de Dendermonde du 24 septembre 2013, TGR 2013, 350.



Que faire des citoyens qui s'y opposent ? Une société ne devrait-elle pas être plus préventive dans la protection des droits des manifestants pacifiques, des passants et des résidents ? La police doit-elle pouvoir intervenir préventivement contre ceux qui mettent en danger, ou pourraient mettre en danger, l'exigence de tranquillité ?

3. Une approche préventive existe déjà

Que dit la loi sur la fonction de police (LFP)³² sur cette approche préventive ? Examinons plus particulièrement l'article 31. Cet article détermine quand une personne peut être arrêtée administrativement par la police. Cette possibilité existe notamment quand une personne fait obstacle à l'accomplissement de la mission d'assurer la liberté de la circulation, quand une personne perturbe effectivement la tranquillité publique ou encore quand une personne commet une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publique, l'objectif étant ici de faire cesser cette infraction.

L'article 31, paragraphe 3 de la LFP prévoit également qu'une arrestation administrative est possible vis-à-vis d'une personne "à l'égard de laquelle il existe des motifs raisonnables de croire, en fonction de son comportement, d'indices matériels ou des circonstances, qu'elle se prépare à commettre une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publique, et afin de l'empêcher de commettre une telle infraction". C'est cette dernière possibilité qui nous intéresse le plus, notamment du point de vue de la question de savoir si cet article constitue une base suffisante pour arrêter une personne "administrativement" afin de l'empêcher de participer à une manifestation. En tout état de cause, le législateur a lié cet article à un certain nombre de conditions. Par exemple, l'infraction potentielle identifiée par la police doit être de nature à compromettre "gravement" la "sécurité publique" ou la "tranquillité publique". Ces deux notions signifient que l'arrestation administrative n'est pas possible lorsque quelqu'un "peut causer des problèmes". Lors des travaux préparatoires³³ au Parlement, le ministre en charge a clairement souligné que la formulation veut prévenir les abus, "*les policiers ne doivent pas avoir la possibilité d'arrêter quelqu'un préventivement en raison de ses intentions présumées*". Une arrestation préventive fondée sur les intentions présumées d'une personne est donc interdite. L'arrestation administrative ne peut pas non plus être utilisée à n'importe quelle fin, mais uniquement "*dans le but d'empêcher qu'une telle infraction soit commise*". Une arrestation administrative³⁴ n'est possible que si elle est justifiée par des éléments matériels.

Ce principe a également été utilisé par le tribunal de première instance de Bruxelles lorsque la police bruxelloise a été condamnée pour la détention administrative (préventive) des membres d'Extinction Rebellion qui, lors d'un contrôle en 2019, ont été trouvés en possession de pinceaux, des aérosols, de colle, d'affiches et de bannières. Sur base de ces éléments, la police a décidé qu'il y avait des soupçons qu'ils allaient perturber l'ordre. Toutefois, selon l'avocat³⁵ des membres d'Extinction Rebellion, le tribunal a souligné qu'une arrestation administrative ne peut être effectuée avant que l'infraction ne soit commise que s'il existe une "*nécessité absolue d'empêcher la réalisation d'actes susceptibles de porter gravement atteinte à l'ordre public*". L'avocat a encore cité le tribunal qui estimait que l'affichage prévu par les militants constituait peut-être une infraction, mais il ne justifiait pas leur arrestation.

L'inspection générale considère que c'est logique. L'intention ne peut être d'arrêter des personnes de manière aléatoire, à titre préventif, afin de les empêcher d'exercer leur droit démocratique de manifester pacifiquement. Toutefois, s'il s'agit de manifestants qui ont déjà commis ou instigué des actes de violence, il doit être possible

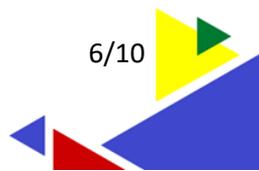
³² Voir https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1992080552&table_name=loi, consulté le 27.01.2022.

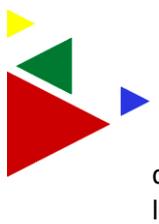
³³ Rue Gedr., Chambre, B.Z. 1991-92, n° 409/4, 20.

³⁴ Gedr. St., Chambre, 1990-91, n° 1637/12, 103.

³⁵ Voir

<https://www.rtf.be/article/la-police-de-bruxelles-condamnee-pour-l-arrestation-d-activistes-d-extinction-rebellion-10800039>, consulté sur 28.01.2022.





d'imposer des mesures préventives³⁶ afin d'éviter de nouveaux désordres et infractions, en vue de protéger l'ordre public, la paix et la sécurité ainsi que les droits et libertés d'autrui. Cela aussi fait partie des "obligations positives" de l'État, qui s'efforce de protéger et de faciliter l'exercice du droit.

LE FOOTBALL UNE FÊTE !

Dans les années 1980 et 1990, l'hooliganisme a atteint son sommet, entraînant une implication toujours plus grande de la police. En plus de cela, le 29.05.1985, la tragédie du stade du Heysel a eu lieu, résultat d'une mauvaise vente de billets, de supporters ivres, d'une police qui avait du mal à contrôler la situation, d'un manque de coordination entre la police et les services d'urgence et, enfin, du mauvais état du stade. Le football était donc loin d'être encore une fête. En conséquence, la loi sur le football³⁷ a été introduite en 1998 *"afin de faire en sorte que les matchs de football redeviennent une agréable fête familiale, de sorte que personne ne doive craindre pour sa propre sécurité"*³⁸. L'article 3 du projet de loi³⁹ stipule en outre que *"l'organisateur de chaque match de football a l'obligation de prendre toutes les précautions nécessaires pour prévenir les dommages aux personnes et aux biens, y compris toutes les mesures pratiques pour prévenir les comportements répréhensibles des spectateurs"*. Le 24 mai 2018, la loi a été durcie par le Parlement⁴⁰.

La loi impose des obligations aux organisateurs et aux spectateurs de matchs de football. Cette approche correspond à celle des manifestations, où les organisateurs ont également des obligations. Dans le cadre de la gestion négociée de l'espace public, la circulaire CP4⁴¹ indique que *"la police doit prendre à cœur les mesures visant à assurer l'ordre public, par le biais du dialogue, de la concertation et d'un état d'alerte vraisemblable, elle doit garder l'initiative et ainsi éviter ou limiter d'importants troubles de l'ordre ou échauffourées"*. Le dialogue avec les organisateurs d'événements est devenu une pratique quotidienne, à commencer par chaque demande d'organisation d'un événement soumise à l'autorité administrative compétente. En 2022, cependant, les autorités communales et les services de police sont confrontés à une "nouvelle façon de manifester", ce qui fait qu'il n'y a souvent pas d'organisateur à identifier avec lesquels des accords peuvent être conclus. La question est légitime de se demander si, entre autres parce que les organisateurs ne sont plus toujours identifiables, l'équilibre n'a pas été rompu et si la police ne devrait pas pouvoir s'investir davantage dans le screening préventif⁴² des participants afin de pouvoir les exclure de la participation parce qu'ils sont connus pour avoir utilisé ou instigué des violences dans le passé. Après tout, une démocratie est un équilibre (fragile) entre droits et obligations, mais la violence ne peut jamais prendre le pas sur le droit de manifester pacifiquement.

Mais revenons à la loi sur le football, qui est de facto une pratique préventive. Outre dans le cadre d'une condamnation pénale, les interdictions de stade peuvent également être imposées par voie administrative. La

³⁶ Dans ses rapports établis à la suite des manifestations "Black Life Matters" du 07.06.2020 et "Ibrahima" du 13.01.2021, l'Inspection générale se posait déjà la question *"si la possibilité de procéder à une arrestation administrative préventive dans des conditions claires ne devrait pas être rendue juridiquement possible et/ou si une autre solution juridique (telle qu'une interdiction temporaire de localisation) ne devrait pas être élaborée"*.

³⁷ Le nom complet est "Loi relative à la sécurité lors des matches de football.", voir https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1998122140&table_name=loi, consulté le 29.01.2022.

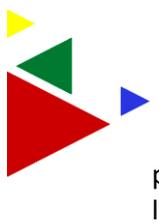
³⁸ Explication sur <https://www.besafe.be/fr/themes-de-securite/football/la-cellule-football/loi-football-et-reglementation>, consulté le 28.01.2022.

³⁹ Voir <https://www.dekamer.be/FLWB/PDF/49/1572/49K1572001.pdf>, page 3, article 2, consulté sur 28.01.2022.

⁴⁰ Voir <https://www.blueconnect.be/nl/highlight/74029018386532458>, consulté le 29.01.2022.

⁴¹ Voir https://etaamb.openjustice.be/fr/circulaire-du-11-mai-2011_n2011000309, consulté le 29.01.2022.

⁴² Cela nécessite que la police soit présente dans le monde virtuel pour obtenir les informations nécessaires. En plus, une approche structurée et qualitative basée sur l'analyse des incidents précédents et permettant de mettre en place des dispositifs policiers adaptés réduisant la survenance du risque d'incident (par ex. des policiers spécialisés dans la liaison auprès des groupes à risque) ou réduisant son impact (par ex. policiers avec un haut degré de formation dans les modes d'action « gestion négociée de l'espace publique »).



police a également la possibilité d'adresser des "avertissements officiels"⁴³ aux supporters qui dépassent les limites. En fonction de l'infraction commise, la loi sur le football s'applique non seulement dans le stade ou dans un certain périmètre⁴⁴, mais aussi sur l'ensemble du territoire du Royaume. Fin 2019, 1083 personnes avaient été interdites de stade⁴⁵, preuve de la nécessité de cette démarche.

Le Conseil interparlementaire consultatif du Benelux a même préconisé, lors de sa réunion⁴⁶ du 19.03.2021, "d'examiner une interdiction de stade transférable au niveau international, car il est encore trop facile, à l'heure actuelle, de provoquer des remous au-delà des frontières, même avec une interdiction de stade dans un seul pays".

L'INTERDICTION DE LIEU

Lorsque vacances et beau temps vont de pair, les zones de loisirs sont parfois confrontées à des visiteurs qui ne recherchent pas nécessairement la tranquillité. Ainsi, en juin 2021, la police de Gand a dû évacuer la zone de plage du parc de loisirs Blaarmeersen⁴⁷ après une importante bagarre. L'article 134sexies de la nouvelle loi communale prévoit la possibilité d'imposer une interdiction de lieu dans de tels cas. Une interdiction temporaire de lieu signifie "*l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire*". Le ministre de la Justice⁴⁸ préconise d'adapter le système existant de manière que des mesures préventives puissent également être prises contre les émeutiers afin de les empêcher de participer à des manifestations. Le bourgmestre de Bruxelles, Philippe Close, est également de cet avis, comme en témoigne une interview accordée au journal La Dernière Heure du 31.01.2022. Selon lui, la loi doit être adaptée car, dans le cadre de la zone interdite, un bourgmestre ne peut désormais imposer une interdiction de périmètre que "*pour une période d'un mois, renouvelable deux fois au maximum*". Cette loi adaptée doit lui permettre "*d'accompagner les mesures imposées par le procureur du Roi ou le juge de sanctions administratives, telles que l'éloignement de ces personnes des manifestations*".

L'Inspection générale avait déjà signalé cette possibilité dans deux de ses rapports, établis suite aux manifestations organisées dans le cadre de "Black Lives Matters"⁴⁹ et "Justice for Ibrahima".

4. Quo Vadis ?

⁴³ La police peut désormais adresser des « avertissements officiels » aux supporters qui dépassent les bornes. Les policiers décident eux-mêmes quand adresser un tel avertissement. Cela concerne les supporters qui, par exemple, jettent de la bière ou escaladent la clôture dans le stade de football. Toutes les infractions entrent en principe en ligne de compte. Mais le législateur est formel : l'intention n'est pas de s'attaquer de cette manière aux délits de violence. Les amendes administratives et les autres sanctions prévues dans la loi sont plus appropriées dans ce cas. Voir https://www.besafe.be/sites/default/files/2019-06/besafe50_fr_lowres.pdf, consulté le 07.02.2022.

⁴⁴ Une interdiction de périmètre va plus loin qu'une interdiction de stade, elle vise à éviter que les personnes interdites de stade s'installent dans le café du coin et attendent la fin du match pour semer le trouble.

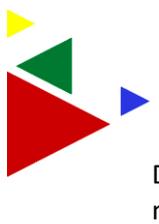
⁴⁵ Voir <https://www.besafe.be/fr/communiqués-de-presse/cellule-football-une-année-2020-sous-le-signé-de-linnovation>, consulté le 29.01.2022.

⁴⁶ Voir <https://www.beneluxparl.eu/wp-content/uploads/2021/06/339.pdf>, consulté le 29.01.2022.

⁴⁷ Voir <https://www.vrt.be/vrtnws/nl/2021/06/09/vorige-zomer-waren-er-al-af-en-toe-schermutselingen-tussen-groep/>, consulté le 29.01.2022.

⁴⁸ Voir <https://businessam.be/discussie-over-geweld-tegen-politie-woedt-voort/>, consulté le 29.01.2022

⁴⁹ La manifestation "BLACK LIVES MATTER" a eu lieu le 07.06.2020, la manifestation "Justice pour Ibrahima" en date du 13.01.2021. Ces deux rapports n'ont pas été publiés.



Dans un article⁵⁰ publié dans le journal "Trouw" le jour de la fête nationale belge en 2020, les juristes néerlandais⁵¹ Guido Terpstra et Stephan Philipsen affirment que "*la liberté de manifester n'équivaut pas au droit de harceler*". La raison en est qu'un juge néerlandais a décidé⁵² qu'une organisation agricole néerlandaise n'était pas autorisée à bloquer les centres de distribution alimentaire pendant leurs manifestations. Le juge a fait valoir qu'en raison de ces blocages, les hôpitaux, les maisons de retraite et les organisations sociales, par exemple, ne seraient pas en mesure de se faire livrer leur nourriture. Le juge a reconnu que la perturbation incombe à une manifestation, mais il a également souligné que les dommages qui seraient causés par la fermeture des centres de distribution pourraient être trop importants.

Dans leur analyse, les deux juristes partent du principe que "*la liberté de manifester est un droit fondamental*". Pour tous deux, le fondement de ce droit fondamental est "*qu'une société démocratique ne règle pas les conflits par la violence ou l'intimidation, mais par un débat de fond*".

Il est également clair pour eux que "*les manifestations dans les espaces publics ont un impact sur son environnement. La Cour européenne des droits de l'homme a statué que, dans une démocratie, il doit y avoir une tolérance pour ce type de nuisance. Mais cela ne signifie pas qu'en invoquant la liberté de manifester, on puisse délibérément fermer des autoroutes et des centres de distribution ou priver la ministre de sa liberté de mouvement*". Pour les deux professeurs, "*la liberté de manifester offre à chacun la possibilité de prendre une position claire dans le débat social*". Toutefois, ils constatent aussi que "*dans un nombre croissant d'actions, la nuisance pour les concitoyens n'est pas un effet secondaire, mais le but premier. L'objectif n'est pas d'attirer l'attention sur un argument, mais de causer des perturbations afin d'exercer une pression pour prouver son point de vue*". Pour les deux professeurs, les droits fondamentaux ne sont pas des droits de harcèlement et "*les actions visant à entraver, intimider ou bloquer des concitoyens n'ont rien à voir avec l'exercice légitime des droits fondamentaux*", au contraire, "*restreindre ou interdire de telles actions n'est pas contraire aux principes démocratiques de base de notre société, mais plutôt une réaffirmation de ceux-ci*"⁵³.

"LA VIOLENCE NE PRODUIT QUE QUELQUE CHOSE QUI RESSEMBLE À LA JUSTICE, MAIS ELLE ÉLOIGNE LES GENS DE LA POSSIBILITÉ DE VIVRE DE MANIÈRE JUSTE, SANS VIOLENCE"⁵⁴.

Une société qui défend et proclame le principe de la manifestation pacifique et développe des mesures⁵⁵ à cette fin, veille à ce que ceux qui manifestent pacifiquement puissent porter leur point de vue à l'attention du public de manière démocratique. Les citoyens qui se contentent de participer à une manifestation dans le seul but de provoquer des dégâts par la violence n'ont pas l'intention de prendre part à un débat démocratique basé sur le contenu. Ils ne veulent même pas qu'on leur donne raison sur le fond, leur but est seulement de créer le désordre et la perturbation via la violence. Comme cela a été clairement démontré ci-dessus, ils agissent donc à l'encontre des principes démocratiques fondamentaux de cette société et visent en définitive la déstabilisation de l'état de droit légitime.

⁵⁰ Voir

https://www.trouw.nl/opinie/demonstratievrijheid-komt-niet-neer-op-het-recht-om-te-treiteren~b177d53b/?utm_campaign=shared_earned&utm_medium=social&utm_source=email, consulté le 29.01.2022.

⁵¹ Guido Terpstra enseigne le droit constitutionnel et administratif à l'Université Erasmus de Rotterdam. Stephan Philipsen enseigne le droit constitutionnel à l'université d'Utrecht.

⁵² Voir <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2019:6062>, consulté le 29.01.2022.

⁵³ Le point de vue de certains sociologues est différents des juristes, pour ces sociologues, le conflit est un élément de développement des sociétés démocratiques. C'est par le conflit que la société démocratique se développe et se renforce. Sans légitimer la violence (dans toutes ses formes), elle peut apparaître comme un élément irréductible du conflit, notamment quand la légitimité des processus démocratiques (représentation/prise de décision) est remise en cause ou quand il s'agit de s'opposer à une violence supposée de l'état démocratique (ex. intervention policière inadaptée), voir BULLE (S.) et TARRAGONI (F.), Sociologie du conflit, Paris, Armand Colin, 2021, page 272.

⁵⁴ Citation de Léon Tolstoï, écrivain russe.

⁵⁵ Celles-ci doivent évidemment être débattues et approuvées par le Parlement, et se fondent sur les interventions des autorités judiciaires et administratives.



5. Résumé

La liberté de réunion et la liberté d'expression sont des libertés fondamentales dans une société démocratique ; les gouvernements doivent veiller à ce que ces libertés bénéficient d'une large protection.

D'une part, le gouvernement a l'obligation de veiller à ce qu'une manifestation puisse avoir lieu, en protégeant les manifestants avec ses forces de police. Le simple fait qu'il existe un risque⁵⁶ d'actes violents ne peut être utilisé pour interdire une manifestation. En revanche, la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme ne protègent que le droit de manifester pacifiquement. Il n'existe pas de droit fondamental à manifester violemment.

En tout état de cause, il appartient au Parlement de discuter, de voter et de traduire une restriction aussi drastique des libertés fondamentales dans un cadre juridique clair. Il existe déjà des cas précédents de restrictions similaires des libertés individuelles, comme la loi sur le football et l'interdiction de lieu.

CDP Johan DE VOLDER
Inspecteur général adjoint

1er CDP Thierry GILLIS
Inspecteur général

⁵⁶ Sans que les preuves concrètes nécessaires soient fournies, par exemple par l'OCAM ou par des rapports de police.