

Faculté de droit et de criminologie

Interdictions administrative et judiciaire de manifester : protection ou mise en danger de la démocratie ?

Évaluation juridique à travers le triptyque légalité-finalité-proportionnalité

Auteure : Aline HOUBEN

Promotrice : Marie-Aude BEERNAERT

Année académique 2024-2025

Master [120] en droit, à finalité spécialisée : Droit public

Plagiat et erreur méthodologique grave

Le plagiat, fût-il de texte non soumis à droit d'auteur, entraîne l'application de la section 7 des articles 107 à 114 du règlement général des études et des examens.

Le plagiat consiste à utiliser des idées, un texte ou une œuvre, même partiellement, sans en mentionner précisément le nom de l'auteur et la source au moment et à l'endroit exact de chaque utilisation*.

En outre, la reproduction littérale de passages d'une œuvre sans les placer entre guillemets, quand bien même l'auteur et la source de cette œuvre seraient mentionnés, constitue une erreur méthodologique grave pouvant entraîner l'échec.

* A ce sujet, voy. notamment <http://www.uclouvain.be/plagiat>.

Engagement d'intégrité – Travaux écrits et mémoires d'étudiant.e.s

Je reconnais avoir pris connaissance des règles d'or de l'honnêteté intellectuelle ainsi que des Lignes directrices sur l'usage responsable des outils d'intelligence artificielle de l'UCLouvain (disponibles sur le site www.uclouvain.be/drt - page "règlements") et je m'engage à respecter les valeurs d'intégrité et d'honnêteté qui fondent les règles et recommandations adoptées au sein de la communauté universitaire.

En particulier :

Engagement sur l'authenticité de mon mémoire/travail écrit

- *Je déclare sur l'honneur que j'ai préparé et rédigé moi-même ce mémoire/travail écrit.*

Reconnaissance du plagiat comme faute

- Je suis conscient.e que le plagiat consiste à réutiliser d'autres documents et sources, même partiellement, sans mentionner le nom de l'auteur ni/ou de la source. Reproduire littéralement des passages d'un autre document, éventuellement traduits, sans les placer entre guillemets, même si l'auteur et la source de cette œuvre sont mentionnés, constitue également un plagiat.
- *Je reconnais que le plagiat constitue une faute grave qui entraîne l'application de la section 7 des articles 87 à 90 du Règlement général des études et des examens (RGEE).*
- *Je m'engage à ce que mon mémoire/travail ne constitue pas une reprise, même partielle, d'un autre document publié ou non, attribué à une personne ou anonyme.*

Engagement à citer mes sources

- *Je m'engage à attribuer à leur(s) auteur(s) toutes les idées, informations, données sur lesquelles je m'appuie. Je m'engage à référencer tous les emprunts intégrés au mémoire/travail (sous la forme de phrases, graphes, cartes, schémas, tableaux, etc.). Les références (par exemple, en note de bas de page) sont conformes aux exigences académiques et scientifiques (telles que présentées dans les cours de méthodologie, les séances de formation liées au Séminaire d'accompagnement des mémoires en Master et les guides de citation).*

Engagement quant à l'usage d'outils d'intelligence artificielle (IA) générative

- Je m'engage à utiliser les outils d'IA générative, en particulier les générateurs de textes, de manière responsable, comme complément de mon apprentissage et sans chercher à contourner les exigences académiques.
- Je m'engage à respecter les Lignes directrices relatives à l'usage responsable de l'IA générative. Elles m'obligent notamment à référencer adéquatement les outils d'IA lorsque je reprends de manière littérale les contenus qu'ils ont générés. En revanche, certains usages de ces outils, par exemple comme assistant linguistique (pour corriger l'orthographe, la syntaxe ou le style), ne doivent pas être mentionnés.
- Je suis conscient.e que les contenus générés par ces outils d'IA ne reflètent pas nécessairement les faits/sources et je m'engage donc à toujours vérifier l'exactitude de ces contenus dans une démarche scientifique.
- Je m'engage à respecter toutes les consignes spécifiques pour le travail/mémoire, ainsi que les exigences de transparence et de documentation du processus ayant abouti au travail/mémoire, notamment en sauvegardant les conversations avec ces outils d'IA.
- Je m'engage à fournir, sur demande, des explications sur la manière dont j'ai utilisé ces outils.
- Je reconnais que le non-respect de ces exigences et de l'intégrité académique peut constituer un abus et être considéré comme une irrégularité au titre des articles 107 et suivants du RGEE et entraîner des sanctions telles que prévues aux articles 111 et suivants du RGEE.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes et organisations qui m'ont donné l'opportunité de travailler sur ce sujet et qui m'ont guidée, conseillée et soutenue durant la rédaction de ce mémoire.

En premier, la Professeure Marie-Aude Beernaert, ma promotrice, pour son accompagnement et sa disponibilité. Merci d'avoir toujours pris le temps de me répondre, avec patience et bienveillance. Nos échanges ont nourri ma réflexion et m'ont aidée à relever le défi d'écrire un mémoire sur un sujet en constante évolution.

Merci également à la Ligue des droits humains, particulièrement à Monsieur Manuel Lambert, ainsi qu'à la Clinique juridique Rosa Parks pour les droits humains, de m'avoir permis d'explorer une question au cœur de l'actualité. Grâce à cette belle initiative et collaboration, j'ai pu mettre mes connaissances au profit d'une cause qui me tient à cœur, à savoir la protection des droits humains, examinée ici à travers le prisme des interdictions administrative et judiciaire de manifester. L'engagement qui anime cette recherche est d'ailleurs ce qui m'a portée dans les moments de doute.

Je tiens aussi à remercier ma famille pour leur soutien tout au long de mes années d'études et durant la rédaction de ce mémoire. Un remerciement singulier s'adresse à ma maman pour sa relecture attentive et le temps qu'elle y a consacré.

Enfin, merci à mes amies et amis pour leur présence constante. Je ne peux pas vous citer toutes et tous, mais je sais que vous vous reconnaîtrez. Merci de m'avoir toujours soutenue, vos encouragements ont joué un rôle crucial dans l'aboutissement de ce mémoire.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
CHAPITRE 1. NOTIONS-CLÉS ET JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME	4
SECTION 1. DROIT DE MANIFESTER.....	4
§1. <i>Notion</i>	4
§2. <i>Textes légaux applicables</i>	5
A. Liberté d'expression.....	5
B. Liberté de réunion.....	6
SECTION 2. DÉMOCRATIE : DÉFINITION ET ENJEUX.....	8
SECTION 3. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	9
§ 1. <i>Paradoxe pénal : relation entre droit pénal et droits de l'homme</i>	9
§ 2. <i>Obligation positive de protection : rempart des instruments internationaux</i>	11
§ 3. <i>Limites posées par la Cour européenne des droits de l'homme</i>	12
A. Condamnation des actes de violence et protection des manifestants pacifiques ...	12
B. Interprétation stricte des mesures préventives	14
CHAPITRE 2. ANALYSE CRITIQUE DE L'INTERDICTION INDIVIDUELLE ET PRÉVENTIVE DE MANIFESTER	15
SECTION 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA MESURE	15
§ 1. <i>Contexte d'adoption</i>	15
§ 2. <i>Principe et conditions</i>	15
§ 3. <i>Mécanisme de prévention</i>	17
SECTION 2. FINALITÉ : MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC	18
SECTION 3. LÉGALITÉ DU VECTEUR D'INTRODUCTION.....	18
§ 1. <i>Introduction via une circulaire</i>	18
§ 2. <i>Prévisibilité de la circulaire</i>	19
SECTION 4. ANALYSE DE PROPORTIONNALITÉ.....	19
§ 1. <i>Marge d'appréciation</i>	20
§ 2. <i>Adéquation de la mesure</i>	20
A. Inefficacité de l'interdiction.....	20
B. Ineffectivité de l'interdiction	21
§ 3. <i>Nécessité de la restriction</i>	21
§ 4. <i>Proportionnalité sensu stricto</i>	22
A. Champ d'application trop étendu.....	22
B. Cadre administratif : garanties limitées	23
C. Mise en œuvre de l'interdiction : risque de dérives.....	23
D. Mise en balance des intérêts	24
CHAPITRE 3. ANALYSE CRITIQUE DE L'INTRODUCTION DE L'INTERDICTION JUDICIAIRE DE PARTICIPER À UN RASSEMBLEMENT REVENDICATIF COMME PEINE AUTONOME DANS L'ORDRE JURIDIQUE BELGE.....	25
SECTION 1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PEINE	25
§ 1. <i>Inscription contextuelle</i>	25
A. Éléments déclencheurs.....	25

B. Influence française	27
§ 2. Chronique des travaux parlementaires : débats et révisions.....	27
A. Projet de loi initial : 25 avril 2023	28
B. Projet amendé en première lecture : 22 juin 2023	29
C. Projet amendé en deuxième lecture : 18 juillet 2023	32
D. Retrait du projet : 5 janvier 2024.....	32
§ 3. Mécanisme de « sanction préventive »	33
SECTION 2. FINALITÉ : CONSÉCRATION DE LA LOGIQUE SÉCURITAIRE	35
SECTION 3. LÉGALITÉ DU VECTEUR D'INTRODUCTION	36
§ 1. Introduction via une loi.....	36
§ 2. Prévisibilité : risque de détournement terminologique	36
A. Rassemblement revendicatif.....	36
B. Grève et piquet de grève	38
C. Sciemment, volontairement et intentionnellement	42
SECTION 4. ANALYSE DE PROPORTIONNALITÉ	42
§ 1 ^{er} . Marge d'appréciation.....	43
§ 2. Adéquation de la peine.....	44
A. Rationalité pénale moderne.....	44
B. Cohérence	44
C. Inefficacité de l'interdiction proposée	46
D. (In)effectivité de l'interdiction proposée	46
§ 3. Nécessité de la restriction.....	47
A. Double peine	47
B. Arsenal juridique existant suffisant.....	48
C. Urgence pour justifier la précipitation des débats.....	49
§ 4. Proportionnalité sensu stricto.....	49
A. Champ d'application trop étendu.....	49
B. Garanties offertes par le droit pénal.....	51
C. Mise en œuvre de l'interdiction : risque de dérives.....	52
D. Mise en balance des intérêts	54
CHAPITRE 4. BILAN DE COMPARAISON	57
SECTION 1. MÉCANISME DE PRÉVENTION OU DE SANCTION	57
SECTION 2. FINALITÉ	57
SECTION 3. LÉGALITÉ	57
SECTION 4. PROPORTIONNALITÉ	58
§1. Garanties.....	58
§2. Champ d'application	58
§3. Mise en œuvre	59
§4. Nécessité	60
§5. Adéquation	60
CONCLUSION.....	61
BIBLIOGRAPHIE	65
ANNEXE	81

INTRODUCTION

La politique criminelle belge met, depuis quelques décennies, l'accent sur la justice rétributive et la sécurité de chacun. Cette dernière occupe une place importante dans la société. Au XXI^{ème} siècle particulièrement, la stratégie adoptée cherche à faire disparaître le risque en passant par un renforcement des sanctions et par des dispositifs technologiques de surveillance. Afin d'atteindre cet objectif de contrôle du risque dans une société en perpétuel mouvement, le droit pénal se doit d'adopter des nouvelles dispositions rapidement et d'accepter de nouvelles interprétations par les juges¹.

En outre, en Europe et ailleurs, nous assistons à une tendance à criminaliser ou, *a minima*, à judiciaireiser les revendications sociétales², toujours plus nombreuses, qui émergent³. La Belgique s'inscrit dans cette dynamique⁴. Un durcissement de mesures, dont celles visant à limiter le droit de manifester⁵, s'observe ces dernières années⁶.

Malgré le renforcement actuel du contrôle, il est important de noter que, comparativement à d'autres pays, il est simple de manifester en Belgique. Cependant, la liberté de manifester repose sur un fragile équilibre entre le maintien de l'ordre public et de la sécurité d'une part, et la liberté d'expression et de réunion d'autre part, ce qui requiert une attention particulière afin de préserver une saine balance des intérêts⁷. Dès lors, il convient de s'interroger.

¹ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *Citoyenneté & Participation (CPCP asbl)*, Bruxelles, 2023, <https://www.cpcp.be/publications/interdiction-manif-2/> (consulté le 10 octobre 2024), pp. 20-21.

² N. LAKHANI, D. GAYLE et M. TAYLOR, « How criminalisation is being used to silence climate activists across the world », *The Guardian*, 12 octobre 2023, https://www.theguardian.com/environment/2023/oct/12/how-criminalisation-is-being-used-to-silence-climate-activists-across-the-world?_hsenc=p2ANqtz-9ngvfXLQjcTkHlBa6bmRraLYgAMPjxFCVtabO7Tk-5MgN-b4Yyf6TVk51BBT-eNgf3aW_ (consulté le 3 octobre 2024) et B. BAURAND, « La grève n'est pas soluble dans le droit », *Démocratie*, n°6, juin 2023, p. 6.

³ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Rapport de la deuxième lecture fait au nom de la commission de la Justice par M. Dillen, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/010, p. 7 (ci-après « Projet : Rapport deuxième lecture »).

⁴ M. MERRIGAN et L. LAVRYSEN, « Het gerechtelijk en het preventief administratief betogingsverbod », *T.v.M.R.*, 2023/3, p. 7.

⁵ Ligue des Droits de l'Enfant, « Contre l'interdiction de manifester », *Ligue des Droits de l'Enfant*, 13 février 2024, <https://www.liguedroitsenfant.be/9742/contre-linterdiction-de-manifester/> (consulté le 3 octobre 2024).

⁶ C. FERCOT et M. DUCH GIMÉNEZ, « La liberté de manifester en période de crise sanitaire : perspectives de droit comparé (Allemagne, Belgique, France) », in *Les droits humains en temps de pandémie – Perspectives internationales, européennes et comparées* (sous la dir. de F. BOUHON *et al.*), Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 542 et 550. *N.B.* : Lors de la pandémie du COVID-19 notamment, certaines mesures ont porté atteinte au droit de manifester.

⁷ M. LELOUP, « De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde : een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak », *T.B.P.*, 2016/10, p. 560 et M. DUCH GIMÉNEZ (interview), « Les autorités peuvent chercher à invisibiliser certaines revendications en durcissant l'accès à la liberté de manifester », *Amnesty International*, 31 mars 2023, <https://www.amnesty.be/infos/notre-magazine-le-fil/printemps-2023/article/interview-autorites-chercher-invisibiliser-revendications> (consulté le 3 octobre 2024).

« *L'Etat démocratique est celui qui admet sa contestation* »⁸ mais lorsque cette contestation s'accompagne d'actes violents, où place-t-on la limite ?

Ce mémoire s'intéressera à la question à travers l'analyse de deux types d'interdictions de manifester, qui s'inscrivent dans la lignée de criminalisation des contestations sociales et dans l'esprit sécuritaire que nous venons d'évoquer⁹ : l'interdiction individuelle et préventive de manifester¹⁰ et l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif¹¹.

Avant de nous pencher sur les interdictions plus en détails, nous définirons les *concepts essentiels* à la compréhension, à savoir le droit de manifester et la démocratie, et nous exposerons les principes pertinents mis en avant à travers la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (chapitre 1).

Ensuite, l'*interdiction individuelle et préventive de manifester* fera l'objet de notre analyse (chapitre 2). Introduite en 2022 dans l'ordre juridique belge, elle permet à un bourgmestre d'interdire préventivement à une personne de participer à une manifestation¹². Après une présentation générale de la mesure, nous l'examinerons selon le triptyque légalité-finalité-proportionnalité. Dans le cadre de ce mémoire, nous la désignerons également par l'appellation d'« interdiction administrative de manifester ». Le choix terminologique vise à simplifier la lecture, d'autant plus que, bien qu'une interdiction administrative permettant d'interdire l'ensemble d'une manifestation existe¹³, elle ne sera pas traitée ici.

Nous aborderons ensuite l'*interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif* (chapitre 3). Cette mesure, issue d'une tentative avortée d'introduction d'un article 34^{sexies} dans le Code pénal, visait à interdire à une personne condamnée pour certains faits, tels que le vandalisme, les coups et blessures ou un incendie commis lors d'une manifestation, de participer à des rassemblements revendicatifs¹⁴. Connue sous le nom de « loi anticasseurs »,

⁸ M. DUCH GIMÉNEZ *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), « A trop vouloir corseter la liberté de manifester, elle risque d'étouffer », *Le Soir*, 5 juillet 2023, <https://www.lesoir.be/523699/article/2023-07-05/trop-vouloir-corseter-la-liberte-de-manifester-elle-risque-detouffer> (consulté le 20 septembre 2024).

⁹ En ce qui concerne l'interdiction judiciaire, le fait de viser spécifiquement les rassemblements revendicatifs peut être perçu comme une manière de stigmatiser l'action populaire (Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 7).

¹⁰ Circ. min. du 25 août 2022 relative à l'interdiction individuelle et préventive de manifestation, en complément de la circulaire OOP 41, *M.B.*, 27 octobre 2022, p. 78786.

¹¹ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/001, pp. 185-186 (ci-après « Projet initial »).

¹² Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78787.

¹³ Circ. min. 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, *M.B.*, 15 mai 2014, pp. 39542 et 39557.

¹⁴ Projet initial précité, p. 186 et M. DUCH GIMÉNEZ *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), *op. cit.*

l'interdiction figurait aux articles 9 à 11 du projet de loi du 25 avril 2023 visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III¹⁵. Nous la présenterons d'abord de manière générale, en analysant le contexte ayant conduit à son introduction et en détaillant son parcours parlementaire. Nous examinerons ensuite si la restriction qu'elle impose aux droits fondamentaux est justifiée au travers des critères de légalité, finalité et proportionnalité, comme pour l'interdiction administrative de manifester.

Nous clôturerons en *comparant* les deux mesures sur base des mêmes critères de manière à déterminer les faiblesses et les forces de chacune des interdictions et d'en tirer le meilleur enseignement possible (chapitre 4).

Au terme de ce mémoire, nous répondrons à la question de savoir si l'interdiction préventive et individuelle de manifester, ainsi que l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif, renforcent ou affaiblissent la démocratie. Nous prendrons également position sur les évolutions souhaitables des deux mesures sachant que la note de M. DE WEVER qui sert de base aux négociations de la future coalition « Arizona » propose de rétablir l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif¹⁶.

¹⁵ Projet initial précité, pp. 185-186.

¹⁶ D. COPPI et A. SENTÉ, « Arizona : un tour de vis sécuritaire sur la table », *Le Soir*, 18 octobre 2024, <https://www.lesoir.be/630280/article/2024-10-18/arizona-un-tour-de-vis-securitaire-sur-la-table> (consulté le 29 novembre 2024).

CHAPITRE 1. NOTIONS-CLES ET JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

Une compréhension claire des concepts-clés et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CourEDH » ou « Cour ») qui encadrent les interdictions administrative et judiciaire de manifester est indispensable pour en faciliter l'appréhension.

SECTION 1. DROIT DE MANIFESTER

Pour saisir pleinement les enjeux des deux mesures, il est essentiel de préciser ce que recouvre le droit de manifester afin de cerner le cadre normatif et lexical dans lequel s'inscrivent les interdictions.

§1. Notion

D'un point de vue factuel, manifester est le droit pour plusieurs personnes de se réunir de manière statique ou en mouvement sur la voie publique¹⁷. Afin de le différencier de la liberté d'association (Const., art. 27) par exemple, l'élément temporel doit être pris en compte. En effet, une manifestation est un regroupement de personnes limité dans le temps¹⁸.

D'un point de vue idéologique, manifester est un moyen de défendre ou, à tout le moins, d'exprimer une opinion partagée par un groupe de personnes. Une conviction commune sert de terreau au mouvement social et mène à la manifestation. Il s'agit d'un média fondamental pour exprimer un avis et, ainsi, exercer ses droits politiques¹⁹.

Le droit de manifester se trouve à la confluence de droits et libertés collectifs et individuels en ce qu'il concerne à la fois des personnes dans leur individualité mais que, dans le même temps, il ne peut s'exercer que via l'intermédiaire d'un groupe²⁰.

Ce droit comprend la liberté d'expression, de réunion ou celle d'aller et venir²¹.

¹⁷ C.-E. MINET, *Droit de la police administrative*, coll. droit public, Paris, Vuibert, 2007, p. 300 et C. FERCOT et M. DUCH GIMÉNEZ, *op. cit.*, p. 543.

¹⁸ H. ALCARAZ et O. LECUCQ, « La liberté de manifestation dans l'espace public en Espagne », in *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé* (sous la dir. de A. DUFFY-MEUNER et T. PERROUD), Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université Editions, 2017, p. 9.

¹⁹ M. NELLES et M. DUCH GIMÉNEZ, « Liberté de manifester et numérique : potentialités et menaces. Etude à travers le cas de la Belgique lors de la crise sanitaire », *R.B.D.C.*, 2022/4, p. 395 et H. ALCARAZ et O. LECUCQ, *op. cit.*, pp.8-9 et pp. 12-13.

²⁰ H. ALCARAZ et O. LECUCQ, *op. cit.*, pp. 8-9.

²¹ C. DENIZEAU, « La liberté de manifestation en droit européen », in *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé* (sous la dir. de A. DUFFY-MEUNER et T. PERROUD), Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université Editions, 2017, p. 20.

§2. Textes légaux applicables

La liberté de manifestation est un droit fondamental qui n'est pas consacré en tant que tel au sein des textes européens. Ni la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH »)²², ni la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²³ ne reconnaissent explicitement ce droit²⁴.

Cependant, la liberté de manifester est reconnue indirectement par le biais de deux droits fondamentaux : la liberté d'expression et la liberté de réunion²⁵. Au niveau de l'ordre juridique européen, les articles 10 et 11 de la CEDH consacrent ces deux libertés fondamentales²⁶. Au niveau de l'ordre juridique belge, ce sont les articles 19 et 26 de la Constitution. Afin d'être exhaustif, il est important de préciser que ces droits sont aussi protégés au sein des articles 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques²⁷, des articles 11 et 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne²⁸ et des articles 13 et 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant²⁹.

En outre, la liberté de manifester pacifiquement est reconnue directement tant au moyen d'une Résolution du Parlement européen du 14 février 2019³⁰ que jurisprudentiellement³¹. L'arrêt *Barraco c. France* de la CourEDH indique notamment que le droit de réunion pacifique « englobe la liberté de manifestation »³².

A. Liberté d'expression

La liberté de manifester recoupe la liberté d'expression en ce que cette dernière comprend, selon l'article 19 de la Constitution, « la liberté de manifester ses opinions en toute matière ». Les

²² Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028 (ci-après « CEDH »).

²³ Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202 (ci-après « Ch. dr. fond. UE »).

²⁴ C. DENIZEAU, *op. cit.*, p. 20.

²⁵ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 32.

²⁶ CEDH précitée, art. 10-11.

²⁷ Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après « PIDCP »), signé à New York le 16 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806, art. 19 et 21 et O. FILLIEULE et D. TARTAKOWSKY, *La manifestation*, coll. Contester, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, p. 45.

²⁸ Ch. dr. fond. UE précitée, art. 11 et 12.

²⁹ Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, approuvée par le décret de la Communauté flamande du 15 mai 1991, *M.B.*, 13 juillet 1991, p. 15750 ; le décret de la Communauté française du 3 juillet 1991, *M.B.*, 5 septembre 1991, p. 19382 ; la loi du 25 novembre 1991, *M.B.*, 17 janvier 1992, p. 803, art. 13 et 15.

³⁰ Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur le droit à manifester pacifiquement et l'usage proportionné de la force (2019/2569(RSP))*, P8_TA(2019)0127, 23 décembre 2020.

³¹ O. LE BOT, « La liberté de manifestation en France : un droit fondamental sur la selle ? », in *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé* (sous la dir. de A. DUFFY-MEUNER et T. PERROUD), Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université Editions, 2017, p. 34.

³² Cour eur. D.H., arrêt *Barraco c. France* du 5 mars 2009, § 39.

seules restrictions que ce droit admet sont celles qui s'inscrivent dans le cadre de « la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés »³³.

La liberté d'expression est centrale et fait partie des premiers droits civils et politiques à avoir été consacrés. La CEDH la considère comme faisant partie des piliers incontournables d'une société démocratique³⁴. Cela n'empêche toutefois pas ce droit de pouvoir faire l'objet de restrictions pour des raisons listées au sein de la CEDH : « [préserver] la sécurité nationale, [...] l'intégrité territoriale ou [...] la sûreté publique, [défendre] l'ordre, [prévenir le] crime, [protéger] la santé ou [...] la morale, [protéger] la réputation ou [les] droits d'autrui, [...] empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou [...] garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire »³⁵.

La cour d'appel de Gand a, par exemple, fait une juste application des restrictions en décidant que des militants qui ont pris d'assaut et détruit un champ d'essai de cultures génétiquement modifiées et qui ont fait usage de violence à l'encontre de policiers agissant légalement n'ont pas été privés de la liberté d'expression³⁶.

B. Liberté de réunion

Tout comme la liberté d'expression, la liberté de réunion sert aussi de fondement à toute société démocratique³⁷. Une réunion se définit comme un rassemblement de deux personnes ou plus pouvant se tenir en plein air, sur la voie publique. Le groupe partage une motivation commune et désire exprimer une opinion, sans pour autant que celle-ci soit unanime³⁸. À partir du moment où une conviction est proclamée publiquement lors d'un rassemblement, celui-ci devient une manifestation. Alors, la liberté de réunion se fonde dans la liberté de manifestation³⁹.

La Constitution, en son article 26 concernant la liberté de réunion, indique que « [l]es Belges ont le droit de s'assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent

³³ Const., art. 19. *N.B.* : Dans l'esprit du législateur de 1830 (Constitution), cela visait l'interdiction de toute mesure préventive. À ce sujet, voy. J. VELAERS, *De Grondwet – Een artikelsgewijze commentaar*, t. I, *Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Bruges, La Charte, 2019, p. 351.

³⁴ P.-A. PERROUTY, « Menaces persistantes sur la liberté d'expression », in *L'Etat des droits de l'homme en Belgique – Rapport 2009-2010 de la Ligue des droits de l'Homme* (sous la dir. de D. MORELLI), Bruxelles, les éditions Aden, 2010, p. 27.

³⁵ CEDH précitée, art. 10, §2.

³⁶ Gent (17^e ch.), 23 décembre 2014, *R.W.*, 2015-2016/12, pp. 464-472.

³⁷ Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains (ci-après « IFDH »), *Avis n°04/2023 sur l'avant-projet de loi introduisant une interdiction judiciaire de manifester (nouvel article 34sexies du Code pénal)*, 20 février 2023, p. 4.

³⁸ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 34.

³⁹ P. NIHOUL, « XVI.H. - Le droit de se réunir librement », in *Les droits constitutionnels en Belgique* (sous la dir. de M. VERDUSSEN et N. BONBLED), 1^e éd., vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 1071.

régler l'exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable ». L'article précise cependant que cela « ne s'applique [pas] aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police ». Un rassemblement en plein air est défini comme ayant lieu « sur la voie publique ou sur les terrains attenants à la voie publique »⁴⁰.

Un rassemblement revendicatif, tel que défini dans l'article 11 du projet de loi, remplit les critères du rassemblement en plein air étant donné qu'il s'agit d'un « rassemblement organisé sur la voie publique »⁴¹. Il peut dès lors faire l'objet de mesures préventives dans un objectif de protection de l'ordre public⁴². Il en va de même pour les manifestations en ce qu'elles ont également lieu sur la voie publique (voir *supra*)⁴³.

La Constitution permet de « s'assembler paisiblement et sans armes » et la CEDH s'inscrit dans la même optique en protégeant uniquement la liberté de réunion pacifique⁴⁴. Nous verrons que le terme « pacifique » occupe une place centrale dans l'argumentation derrière l'introduction d'un article 34^{sexies} dans le Code pénal. En effet, le droit de manifester n'est pas garanti lorsque les manifestants commettent des violences sur des personnes ou sur des biens⁴⁵.

Tout comme pour la liberté d'expression, la CEDH conditionne les restrictions à l'exercice de ce droit aux « 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 »⁴⁶. Cela ne retire pas le droit des « membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État » d'imposer « des restrictions légitimes [...] à l'exercice de ces droits [...] »⁴⁷.

Dans l'hypothèse où le droit national protège mieux certains droits et libertés fondamentaux, les dispositions nationales priment sur le droit de la CEDH ou du PIDCP⁴⁸. C'est le cas en

⁴⁰ Cass., 21 décembre 1838, *Pas.*, 1838, I, p. 429. Voy. aussi P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 1070 et J. VELAERS, *op. cit.*, p. 572.

⁴¹ Projet initial précité, Exposé des motifs et Projet de loi, pp. 34 et 186.

⁴² Projet initial précité, Exposé des motifs et Avis du Conseil d'Etat 2 n°72.862/1-2-3-4, pp. 34 et 164.

⁴³ C.-E. MINET, *op. cit.*, p. 300.

⁴⁴ C. DENIZEAU, *op. cit.*, p. 20. *N.B.* : L'article 21 du PIDCP et l'art. 12 de la Ch. dr. fond. UE ne protègent également que le droit de réunion pacifique.

⁴⁵ Com. D.H. des Nations Unies, obs. gén. n°37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 2020, UN Doc. CCPR/C/GC/37, § 15.

⁴⁶ CEDH précitée, art. 11, § 2.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, art. 53 et PIDCP précité, art. 5.

l'espèce pour la liberté de réunion, où la Constitution autorise des mesures préventives pour garantir la sérénité des rassemblements en plein air⁴⁹.

SECTION 2. DEMOCRATIE : DEFINITION ET ENJEUX

La démocratie peut être entendue dans un sens formel ou substantiel. Une démocratie qui ne serait que purement formelle équivaldrait à un régime dont les fondements sont démocratiques mais dont les objectifs vont à l'encontre de la paix et de l'harmonie sociale. Un gouvernement serait donc désigné à la suite d'élections libres, mais celui-ci ne garantirait pas le respect de libertés substantielles. Il s'agirait alors d'une « démocratie illibérale »⁵⁰. Une démocratie substantielle se distingue par l'ajout de garanties concrètes et de droits fondamentaux à ses fondations initiales⁵¹.

C'est cette seconde conception de la démocratie que nous avons choisi d'adopter dans le cadre de ce travail, car elle correspond à l'acceptation généralement donnée au terme « démocratie » de nos jours. Il est vrai que, bien que l'organisation d'élections et le respect de leurs résultats fassent partie des éléments fondateurs d'une démocratie, la promotion et respect des droits de l'homme sont, au même titre, des éléments indissociables des démocraties actuelles. En effet, « [l]a démocratie sans droits n'est pas une démocratie »⁵².

Depuis la fin des années 1970, la manifestation est devenue un mode de participation politique central. Le terme « démocratie de protestation » fait d'ailleurs référence à l'institutionnalisation du recours à la manifestation⁵³. Selon la CourEDH, une société démocratique est notamment caractérisée par le pluralisme, ce qui l'amène à protéger tous les individus, quelles que soient leurs convictions⁵⁴. La société civile doit ainsi pouvoir exprimer ses idées, notamment par l'exercice des libertés d'expression, de réunion et de manifestation. Ces droits, indispensables

⁴⁹ IFDH, *Avis n°02/2023 relatif à la proposition de loi modifiant la Nouvelle loi communale en vue de garantir notamment la liberté de manifester*, 13 janvier 2023, pp. 6-7. N.B. : Même en droit belge il ne s'agit pas d'une liberté absolue, les mesures préventives doivent faire l'objet d'une appréciation plus stricte et les rassemblements violents ne sont pas protégés par la Constitution.

⁵⁰ T. MULIER, « Démocratie illibérale et diversité des régimes démocratiques. L'apport de la classification des régimes politiques de Julien Freund au droit constitutionnel », in *La démocratie illibérale en droit constitutionnel* (sous la dir. de V. BARBÉ *et al.*), 1^{er} éd., Bruxelles, Bruylant, 2023, p. 73.

⁵¹ E. DUBOUT, « Démocratie illibérale et concept de droit », *Rev. trim. D.H.*, 2021/3, p. 516 et T. MULIER, *op. cit.*, p. 72.

⁵² J. LACROIX, « Vers une démocratie sans droits ? Remarques sur la démocratie dite « illibérale » », *La Revue nouvelle*, n°6, octobre 2018, p. 66.

⁵³ O. FILLIEULE et D. TARTAKOWSKY, *op. cit.*, pp. 45 et 163 et X. ROUSSEAUX, « La chronique Carta Academica : la manifestation en démocratie, terreau de débats ou zone de combat ? », *Le Soir*, 3 juillet 2021, <https://www.lesoir.be/381458/article/2021-07-03/la-chronique-carta-academica-la-manifestation-en-democratie-terreau-de-debats-ou> (consulté le 10 novembre 2024).

⁵⁴ S. U. COLELLA, *La restriction des droits fondamentaux dans l'Union européenne : Notions, cadre et régime*, coll. droit de l'Union européenne (dir. par F. PICOD), Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 410-411.

au développement de toute démocratie, garantissent la participation effective de tous à la vie civique⁵⁵ et permettent aux citoyens d'exprimer leurs opinions et leur désaccord à tout moment⁵⁶. « La [CourEDH] rappelle [d'ailleurs que la liberté de manifester] constitue un des fondements des sociétés démocratiques »⁵⁷ et que « la Convention [EDH] a été conçue pour promouvoir et maintenir les idéaux et les valeurs d'une société démocratique »⁵⁸.

Interdire à une personne d'exprimer ses opinions dans une démocratie est critiquable. Par ailleurs, laisser des manifestants violents s'exprimer au sein de manifestations risque de troubler l'ordre public et de décourager d'autres citoyens de faire entendre leurs voix lors de rassemblements sur la voie publique par peur de débordements⁵⁹. Par conséquent, il reviendra de faire une balance des intérêts entre différentes libertés fondamentales.

SECTION 3. JURISPRUDENCE DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

§ 1. Paradoxe pénal : relation entre droit pénal et droits de l'homme

Là où le droit pénal devrait servir de « bouclier » et protéger les libertés, il est parfois utilisé comme « épée »⁶⁰. Il s'agit du « droit des incriminations et des peines »⁶¹. Ce paradoxe d'un droit qui défend et agresse les droits de l'homme en même temps se retrouvera tout au long de ce travail⁶². Les droits et libertés fondamentaux protègent la société face aux dérives du droit pénal⁶³.

⁵⁵ J.-L. CHARRIER, « Les libertés de réunion, de manifestation et d'association », in *Protection des libertés et droits fondamentaux* (sous la dir. de T.-S. RENOUX), coll. Les notices, Paris, La Documentation française, 2007, p. 169 et S. U. COLELLA, *op. cit.*, pp. 411-412 et D. MEAD, *The new law of peaceful protest : Rights and regulation in the human rights act era*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2010, p. 9.

⁵⁶ M. LELOUP, *op. cit.*, p. 560 et M. DUCH GIMÉNEZ *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), *op. cit.*

⁵⁷ M. DUCH GIMÉNEZ *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), *op. cit.* Voy. not. Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* du 15 octobre 2015, § 91.

⁵⁸ Traduction libre avec l'aide de DeepL du texte original suivant : « *the Convention was designed to promote and maintain the ideals and values of a democratic society* » (Cour eur. D.H., arrêt *Makhmudov c. Russie* du 26 juillet 2007, § 63).

⁵⁹ M. LELOUP, *op. cit.*, p. 560.

⁶⁰ Y. CARTUYVELS, « Droits de l'homme et droit pénal, un retournement ? », in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?* (sous la dir. de Y. CARTUYVELS *et al.*), Bruxelles, Pub. F.U.S.L.-Bruylant, 2007, pp. 24-25.

⁶¹ *Ibid.*, p. 24.

⁶² S. VAN DROOGHENBROECK, « Droit pénal et droits de l'homme : le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?* (sous la dir. de Y. CARTUYVELS *et al.*), Bruxelles, Pub. F.U.S.L.-Bruylant, 2007, pp. 75-76.

⁶³ Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, pp. 23-24.

Comme le répète la CourEDH, les droits fondamentaux (dont les libertés d'expression et de réunion font partie) doivent faire l'objet d'une large interprétation⁶⁴. Cela leur permet de protéger au mieux la société des abus du droit pénal. *A contrario*, la restriction d'un droit fondamental doit donc faire l'objet d'une interprétation stricte⁶⁵. La liberté d'expression et de réunion ainsi que le droit de manifester ne peuvent être considérés comme des droits absolus, des limitations étant possibles (voir *supra*). Celles-ci doivent être justifiées par des objectifs précis et répondre aux critères de légalité, finalité et proportionnalité⁶⁶. Les restrictions au droit de réunion peuvent se présenter sous la forme de mesures antérieures, simultanées ou postérieures à la manifestation⁶⁷.

En règle générale, dans le cadre de restrictions relatives aux manifestations, la CourEDH interprète l'article 10 de la CEDH comme la *lex generalis*, et l'article 11 en tant que *lex specialis*. En d'autres termes, la Cour s'intéresse, dans un premier temps, à la question au travers du prisme de la liberté de réunion puis, dans un éventuel second temps, elle se penche sur le respect de la liberté d'expression⁶⁸. Lorsque les problématiques des deux articles sont interdépendantes, la Cour analysera le droit de réunion pacifique à la lumière de la liberté d'expression⁶⁹.

Bien que traditionnellement perçus comme des remparts contre l'excès de répression, les droits de l'homme peuvent, à l'inverse, parfois contribuer à renforcer la pénalisation⁷⁰. Les Etats tendent à encadrer pénalement les droits fondamentaux dans l'objectif de les protéger, mais ils les utilisent également pour légitimer le recours au droit pénal⁷¹. Dans ce contexte, la CourEDH

⁶⁴ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Djavit An c. Turquie* du 20 février 2003, § 56 ; Cour eur. D.H., arrêt *Taranenko c. Russie* du 15 mai 2014, § 65 et Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* précité, § 91. *N.B.* : Dans le même ordre d'idées, la Résolution adoptée en 2019 par le Parlement européen « condamne [d'ailleurs] l'adoption de lois qui restreignent la liberté de réunion » (Parlement européen, *op. cit.*, § 3).

⁶⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Barraco c. France* précité, §§ 41-42.

⁶⁶ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 33.

⁶⁷ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Ezelin c. France* du 26 avril 1991, § 39 ; Cour eur. D.H., arrêt *Primov et autres c. Russie* du 12 juin 2014, § 93 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* précité, § 100 et Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Navalnyy c. Russie* du 15 novembre 2018, § 103.

⁶⁸ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Ezelin c. France* précité, § 35 ; Cour eur. D.H., arrêt *Işıkırık c. Turquie* du 14 novembre 2017, § 42 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Navalnyy c. Russie* précité, § 98 ; Cour eur. D.H., arrêt *Hakim Aydın c. Turquie* du 26 mai 2020, § 41. IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 4.

⁶⁹ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Ezelin c. France* précité, § 37 et Cour eur. D.H., arrêt *Schwabe et M.G. c. Allemagne* du 1 décembre 2011, § 101.

⁷⁰ P. DE HERT, S. GUTWIRTH, S. SNACKEN et E. DUMORTIER, « La montée de l'Etat pénal : que peuvent les droits de l'homme ? », in *Strafrecht in dialoog*, 1^e éd., Bruxelles, Intersentia, 2023, p. 368.

⁷¹ Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 25.

pose des balises afin de préserver l'essence des droits fondamentaux face aux logiques sécuritaires⁷².

§ 2. Obligation positive de protection : rempart des instruments internationaux

Les organes responsables de la supervision des instruments internationaux consacrés aux droits de l'homme ne se contentent pas d'une simple inscription des droits fondamentaux dans des textes internationaux⁷³. Ils visent la « [protection de] droits non pas théoriques ou illusoires, mais concrets et effectifs »⁷⁴. Dès lors, diverses obligations positives incombent aux Etats, dont celle de veiller activement à la protection des droits humains⁷⁵. Ils doivent en assurer la pleine réalisation dans les relations interindividuelles⁷⁶.

Au sens de l'article 11 de la CEDH, l'Etat doit adopter des mesures concrètes et nécessaires pour assurer l'exercice effectif du droit de réunion pacifique⁷⁷. Il en va de même concernant « le bon déroulement de toute manifestation légale et la sécurité de tous les citoyens »⁷⁸. Les pouvoirs publics ont ainsi la responsabilité d'assurer la sécurité des participants face à d'éventuelles agressions provenant d'entités non gouvernementales⁷⁹. En effet, « [d]ans une démocratie, le droit de contre-manifester ne saurait aller jusqu'à paralyser l'exercice du droit de manifester »⁸⁰.

L'Etat n'est cependant soumis qu'à une obligation de moyen, sans promesse de résultat⁸¹. Il dispose d'une latitude importante dans le choix des mesures visant à assurer un déroulement paisible des manifestations autorisées⁸². Les autorités compétentes « [doivent] prendre des mesures raisonnables et appropriées pour assurer le déroulement pacifique d'un rassemblement,

⁷² Voy. M. MERRIGAN, « Mensenrechten en individuele verplichtingen, plichten en verantwoordelijkheden », *N.J.W.*, 2022/467, p. 663 qui décrit la CourEDH comme le « superviseur ultime » de la protection des droits de l'homme que doivent assurer les Etats.

⁷³ H. DUMONT et I. HACHEZ, « Les obligations positives déduites du droit international des droits de l'homme : dans quelles limites ? », in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?* (sous la dir. de Y. CARTUYVELS et al.), Bruxelles, Pub. F.U.S.L.-Bruylant, 2007, p. 47.

⁷⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, § 24.

⁷⁵ H. DUMONT et I. HACHEZ, *op. cit.*, pp. 52-54 et IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 5.

⁷⁶ H. DUMONT et I. HACHEZ, *op. cit.*, pp. 52 et 60-61.

⁷⁷ P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 1071. Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* du 21 juin 1988, § 32.

⁷⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Gün et autres c. Turquie* du 18 juin 2013, § 69.

⁷⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe (ci-après « OSCE ») et Office for Democratic Institutions and Human Rights (ci-après « ODIHR »), *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*, 2^e éd., Varsovie, 2020, <https://www.osce.org/odihr/monitoring-peaceful-assembly> (consulté le 14 octobre 2024), p. 38.

⁸⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* précité, § 32.

⁸¹ O. LE BOT, *op. cit.*, pp. 40-41. Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* précité, § 34 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Giuliani et Gaggio c. Italie* du 24 mars 2011, § 251 et Cour eur. D.H., arrêt *Faber c. Hongrie* du 24 juillet 2012, § 39.

⁸² P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 1071 et H. DUMONT et I. HACHEZ, *op. cit.*, pp. 53, 58 et 62. Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Protopapa c. Turquie* du 24 février 2009, § 108.

mais il ne peut toutefois pas être attendu qu'[elles] fournisse[nt] une garantie absolue que la violence ne se produira pas ou que les participants ne seront pas confrontés à un certain niveau d'agression »⁸³.

§ 3. *Limites posées par la Cour européenne des droits de l'homme*

A. Condamnation des actes de violence et protection des manifestants pacifiques

La CourEDH protège le droit de manifester pacifiquement et condamne la violence⁸⁴, tant de la part des manifestants que des autorités.

Concernant les autorités, la force qu'elles emploient contre des manifestants pacifiques constitue une atteinte au droit garanti par l'article 11 de la CEDH⁸⁵. Dans l'affaire *Laguna Guzman c. Espagne*, la requérante a été blessée lors de la dispersion forcée d'une manifestation pacifique à laquelle elle participait. Elle faisait partie des manifestants qui ont été poussés et frappés par certains policiers parce qu'ils refusaient d'obéir aux ordres et de déposer leur pancarte. Au vu de ces éléments, la Cour a jugé qu'il y avait eu une atteinte au droit à la liberté de réunion pacifique de la requérante⁸⁶.

Du côté des manifestants, la protection de l'article 11 de la CEDH ne s'applique pas lorsque les organisateurs et participants nourrissent des intentions violentes⁸⁷. Dans le cas où un individu pose des actes violents lors d'une manifestation, les sanctions prises à son encontre peuvent être jugées conformes aux protections de l'article 11 de la CEDH⁸⁸. Avec toutefois une limite posée par la CourEDH : de longues peines d'emprisonnement sont considérées comme disproportionnées lorsqu'elles font suite à des comportements n'atteignant pas un certain degré d'agressivité⁸⁹.

⁸³ Traduction libre avec l'aide de DeepL du texte original suivant : « [while the state] should take reasonable and appropriate measures to ensure that an assembly may proceed peacefully, it cannot be expected to provide an absolute guarantee that violence will not occur or that those participating might not face some level of aggression » (OSCE et ODIHR, *op. cit.*, p. 50).

⁸⁴ Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, § 15 et M. MERRIGAN et L. LAVRYSEN, *op. cit.*, p. 8. Voy. not. Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* précité, § 92 et Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Navalnyy c. Russie* précité, § 98.

⁸⁵ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Izci c. Turquie* du 23 juillet 2013, §§ 81-82 et Cour eur. D.H., arrêt *Zakharov et Varzhabyan c. Russie* du 13 octobre 2020, §§ 77 et 87-88.

⁸⁶ Cour eur. D.H., arrêt *Laguna Guzman c. Espagne* du 6 octobre 2020, §§ 1, 12-16 et 42.

⁸⁷ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Stankov et Organisation Macédonienne Unie Ilinden c. Bulgarie* du 2 octobre 2001, § 77 ; Cour eur. D.H., arrêt *Schwabe et M.G. c. Allemagne* précité, § 103 ; Cour eur. D.H., arrêt *Gülcü c. Turquie* du 19 janvier 2016, § 97 et Cour eur. D.H., arrêt *Laguna Guzman c. Espagne* précité, § 33.

⁸⁸ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Galstyan c. Arménie* du 15 novembre 2007, § 115 ; Cour eur. D.H., arrêt *Gülcü c. Turquie* précité, § 116 et Cour eur. D.H., arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine* du 21 janvier 2021, §§ 492-493.

⁸⁹ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Yaroslav Belousov c. Russie* du 4 octobre 2016, § 180 ; Cour eur. D.H., arrêt *Barabanov c. Russie* du 30 janvier 2018, §§ 74-75 et Cour eur. D.H., arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine* précité, § 492.

Pour pouvoir invoquer la protection de l'article 11 de la CEDH, plusieurs critères doivent être remplis. Comme indiqué dans l'arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine*, la CourEDH rappelle qu'il faut se baser sur des éléments concrets attestant des intentions ou actes violents dans le cadre de la manifestation⁹⁰.

L'existence d'un risque réel de débordements lors d'une manifestation publique, dus à des facteurs indépendants de l'autorité des organisateurs, ne suffit pas à exclure celle-ci du champ d'application de l'article 11 de la CEDH⁹¹. Des actes de violence sporadiques ou tout autre acte répréhensible perpétrés par des tiers lors de la manifestation ne peuvent pas non plus mener à une restriction ou à l'extinction du droit de réunion pacifique pour les participants dont les actes et intentions restent paisibles⁹². Dans l'arrêt *Ezelin c. France* par exemple, le requérant n'avait pas eu d'attitude violente et n'aurait pas dû voir son droit de manifester pacifiquement restreint (même *a posteriori*). Il ne pouvait subir les conséquences du fait que de tierces personnes avaient peint sur le palais de justice et proféré des injures. La participation de M. Ezelin à la manifestation et le port d'une pancarte combinés à son refus de témoigner dans le cadre d'une enquête sur les dérives de la manifestation ne justifiaient pas qu'il fasse l'objet d'une sanction, *in casu* une peine disciplinaire de blâme⁹³.

Le risque d'imposer des mesures coercitives dans le cadre d'une manifestation est d'aboutir à un « *chilling effect* » (effet dissuasif). Les mesures prises peuvent involontairement mener à restreindre l'expression publique et les échanges d'idées politiques : un individu peut être dissuadé de se joindre à une manifestation par peur d'une dispersion forcée du rassemblement ou par peur d'être arrêté, détenu ou condamné⁹⁴. Des mesures préventives, telle qu'une interdiction préalable, peuvent avoir le même effet⁹⁵ et doivent donc être utilisées avec parcimonie.

⁹⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine* précité, § 491. Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Gülcü c. Turquie* du 19 janvier 2016, § 97.

⁹¹ Voy. not. arrêt *Schwabe et M.G. c. Allemagne* précité, § 103 ; Cour eur. D.H., arrêt *Taranenko c. Russie* précité, §§ 66-67 et Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* précité, § 94.

⁹² Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Ezelin c. France* précité, §§ 41 et 53 ; Cour eur. D.H., décision *Ziliberberg c. Moldavie* du 4 mai 2004, p. 10 ; Cour eur. D.H., arrêt *Primov et autres c. Russie* précité, § 155 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* précité, § 94 ; Cour eur. D.H., arrêt *Frumkin c. Russie* du 5 janvier 2016, § 99 et Cour eur. D.H., arrêt *Zakharov et Varzhabetyan c. Russie* précité, § 86.

⁹³ Cour eur. D.H., arrêt *Ezelin c. France* précité, §§ 17-18, 20, 39-41 et 50-53. Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Galstyan c. Arménie* précité, § 115.

⁹⁴ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Balçık et autres c. Turquie* du 29 novembre 2007, § 41 ; Cour eur. D.H., arrêt *Kasparov et autres c. Russie* du 3 octobre 2013, § 84 ; Cour eur. D.H., arrêt *Navalnyy et Yashin c. Russie* du 4 décembre 2014, § 74 et Cour eur. D.H., arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine* précité, § 493.

⁹⁵ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Bączkowski et autres c. Pologne* du 3 mai 2007, §§ 66-68 et Cour eur. D.H., arrêt *Kasparov et autres c. Russie* précité, § 84.

B. Interprétation stricte des mesures préventives

Les restrictions anticipatives ne peuvent être envisagées que dans des circonstances exceptionnelles⁹⁶. Dans le cas où des limitations préventives sont imposées aux libertés personnelles de réunion et de manifestation, elles doivent impérativement être justifiées par la nécessité d'éviter des infractions « concrètes et spécifiques »⁹⁷.

Ce raisonnement a notamment été appliqué par la CourEDH dans son arrêt *Shimovolos c. Russie* qui concernait la privation de liberté préventive d'un individu dans le but de l'empêcher de prendre part à une manifestation. Éviter la commission d'« actes illégaux et extrémistes »⁹⁸ à l'occasion d'un rassemblement organisé par l'opposition ne justifie pas d'arrêter préventivement un individu sous prétexte que son nom figure sur une liste de surveillance parce qu'il est activiste pour les droits humains. Il aurait fallu renvoyer à une infraction concrète et spécifique. L'arrestation n'était pas raisonnablement nécessaire afin de prévenir un agissement délictueux⁹⁹.

Dans *S., V. et A. c. Danemark*, la CourEDH a confirmé son raisonnement. Les autorités doivent démontrer que, sans avoir été arrêté administrativement, l'individu aurait commis une infraction spécifique. Le priver de liberté préventivement doit dès lors être vu comme une nécessité : aucune alternative n'existait pour atteindre le même but¹⁰⁰.

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies, en se basant sur les lignes directrices de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de la Commission de Venise, affirme que « [l]es États devraient [...] décider seulement après [la tenue d'une réunion] des mesures à prendre si des transgressions ont eu lieu pendant l'événement, plutôt que d'imposer des restrictions d'emblée dans l'espoir d'éliminer tous les risques »¹⁰¹. Dans le cas de restrictions préventives, le Comité insiste sur le fait que détenir des individus afin qu'ils ne puisse pas prendre part à des réunions « peut constituer une privation de liberté arbitraire, incompatible avec le droit de réunion pacifique »¹⁰².

⁹⁶ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, pp. 5-6 et Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, § 82.

⁹⁷ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 20 ; IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, pp. 5-6. Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Shimovolos c. Russie* du 21 juin 2011, § 55 et Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *S., V. et A. c. Danemark* du 22 octobre 2018, § 127.

⁹⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Shimovolos c. Russie* précité, § 55.

⁹⁹ *Ibid.*, §§ 6, 54-56. Voy. aussi : OSCE et ODIHR, *op. cit.*, p. 56.

¹⁰⁰ Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *S., V. et A. c. Danemark* précité, §§ 77, 91 et 127.

¹⁰¹ Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, § 37.

¹⁰² *Ibid.*, § 82.

CHAPITRE 2. ANALYSE CRITIQUE DE L'INTERDICTION INDIVIDUELLE ET PREVENTIVE DE MANIFESTER

L'introduction en 2022 d'une interdiction administrative individuelle et préventive de manifester au sein de l'ordre juridique belge¹⁰³ représente un enjeu pour la démocratie. Ce chapitre explore son fonctionnement, ses effets, et son rôle potentiel entre protection et atteinte aux libertés fondamentales.

SECTION 1. PRESENTATION GENERALE DE LA MESURE

§ 1. Contexte d'adoption

L'interdiction administrative de manifester a été introduite dans une circulaire datant du 25 août 2022, aussi connue sous le nom de « circulaire Verlinden » (du nom de la ministre de l'Intérieur qui en est à l'origine)¹⁰⁴. Elle a vu le jour en réponse à une demande des bourgmestres, désirant disposer d'outils supplémentaires pour gérer les manifestants responsables de débordements¹⁰⁵. Elle vient compléter la circulaire OOP 41 existant depuis 2014¹⁰⁶, laquelle a introduit des principes-clés relatifs à la gestion des événements se rapportant à l'ordre public, notamment la possibilité de soumettre des rassemblements en plein air à une autorisation préalable¹⁰⁷.

§ 2. Principe et conditions

L'interdiction administrative de manifester est une mesure préventive prise par le bourgmestre. Il est l'autorité compétente pour édicter une telle mesure sur le territoire de sa commune¹⁰⁸, étant donné qu'il a pour mission de maintenir l'ordre public au sein de sa municipalité¹⁰⁹.

L'interdiction vise la participation d'un citoyen déterminé à une manifestation précise¹¹⁰, dans un lieu défini, uniquement pour la période nécessaire, avec pour objectif de préserver l'ordre public¹¹¹. En plus de la limitation dans l'espace et dans le temps, plusieurs conditions doivent être remplies afin qu'un bourgmestre puisse interdire à une personne de participer à une manifestation sur son territoire¹¹². Les deux premières sont d'ordre général alors que les deux

¹⁰³ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78786.

¹⁰⁴ *Ibid.*, pp. 78786 et 78790.

¹⁰⁵ M. MERRIGAN et L. LAVRYSEN, *op. cit.*, p. 7.

¹⁰⁶ Circ. min. OOP 41 du 31 mars 2014 précitée, p. 39542.

¹⁰⁷ *Ibid.*, pp. 39543-39544.

¹⁰⁸ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, pp. 78788-78789.

¹⁰⁹ Nouvelle Loi Communale du 24 juin 1988, art. 133, al. 1 et 135, §2, *M.B.*, 3 septembre 1988, p. 12482 (ci-après « NLC »).

¹¹⁰ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

¹¹¹ *Ibid.*, pp. 78788-78790.

¹¹² *Ibid.*, p. 78789.

suivantes découlent des principes de bonne gouvernance qui doivent être respectés en ce qu'il s'agit d'une mesure de police administrative¹¹³.

Tout d'abord, l'ordre public (c'est-à-dire la tranquillité, la sécurité et la salubrité¹¹⁴) doit être menacé par la participation à la manifestation de la personne faisant l'objet de la mesure et il doit y avoir des données concrètes qui le soutiennent¹¹⁵. Lors de rassemblements en plein air, les menaces sont principalement les troubles et accidents, moins les risques de maladie¹¹⁶. Les renseignements des services de police transmis aux bourgmestres peuvent constituer des données concrètes suffisantes, et justifier ainsi le recours à l'interdiction administrative de manifester¹¹⁷. Les bourgmestres seront dans tous les cas avertis rapidement des événements significatifs susceptibles de perturber l'ordre public au sein de leur commune, afin de leur permettre de s'acquitter pleinement de leurs obligations en matière de police administrative¹¹⁸.

La seconde condition vise le caractère adéquat, utile, nécessaire et proportionnel de la mesure compte tenu des éléments concrets et de l'objectif poursuivi. Son but doit toujours viser à garantir le maintien de l'ordre public et le droit à la manifestation pacifique des autres citoyens. Par conséquent, dès que l'ordre public n'est plus en danger, l'interdiction ne se justifie plus¹¹⁹.

En troisième lieu, il est impératif que le bourgmestre étaye sa décision de manière suffisante : fondements solides, clarté, précision et cohérence. Il est important que la motivation soit adaptée au cas spécifique et que tous les éléments constitutifs de l'interdiction soient suffisamment justifiés¹²⁰.

Quatrième et dernière condition, la personne visée par la mesure doit avoir été invitée à une audition préalablement à la prise de décision. Elle doit avoir eu la possibilité de présenter une

¹¹³ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, pp. 78788-78790.

¹¹⁴ J. DEMBOUR, *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956, p. 81 et L. TODTS, *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, coll. administratieve rechtsbibliotheek, Bruges, La Chartre, 2021, p. 306. Pour plus de détails sur la notion d'ordre public dans le cadre des manifestations, voy. E. TEICHER, « Les polices face aux protestataires. Manifestations et violences de rue en Europe (19ème-21ème siècle) », *Conférence dans le cadre du cours « Sécurités et insécurités publiques, XIXe-XXe siècles » du Professeur J. CAMPION (UQTR)*, 2022, pp. 1-4.

¹¹⁵ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

¹¹⁶ J. DEMBOUR, *op. cit.*, p. 81 et L. TODTS, *op. cit.*, p. 306.

¹¹⁷ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, pp. 78788-78789 et Loi du 5 août 1992 relative à la fonction de police, art. 5/1, *M.B.*, 22 décembre 1992, p. 27124.

¹¹⁸ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78788 et Loi du 5 août 1992 précitée, art. 5/2, al. 2.

¹¹⁹ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

¹²⁰ *Ibid.*

défense par écrit ou oralement. Elle perd cependant la possibilité d'exercer ses droits si elle ne se présente pas sans raison valable alors qu'elle avait été invitée par lettre recommandée¹²¹.

Le non-respect d'une interdiction administrative individuelle de manifester peut être suivi d'une sanction administrative communale dans l'hypothèse où le règlement communal le prévoit¹²².

L'efficacité de la mesure est assurée par une inscription au sein de la Banque de données nationale générale de la police (ci-après « BNG »). Ainsi, les fonctionnaires de police procédant à des contrôles d'identité ont directement accès à l'information¹²³.

§ 3. Mécanisme de prévention

En théorie, l'interdiction administrative de manifester a un objectif préventif de maintien de l'ordre et de la tranquillité dans la commune dont le bourgmestre est responsable¹²⁴. Dans la réalité, la distinction entre prévention et sanction n'est pas toujours claire dans la mesure où le droit pénal actuel est dicté par les notions de crainte et de danger¹²⁵, c'est-à-dire des concepts d'anticipation.

L'interdiction administrative de manifester peut être qualifiée d'incrimination préventive en ce qu'il s'agit d'interdire à une personne de manifester par peur que sa participation ne trouble l'ordre public¹²⁶. Un parallèle peut être effectué avec les mesures administratives utilisées afin de lutter contre le terrorisme : un simple risque suffit à activer le mécanisme de prévention, alors que la condamnation à une peine ne peut s'inscrire que dans le cadre d'une infraction avérée¹²⁷.

Etant donné qu'il s'agit d'un mécanisme préventif, il fait l'objet d'une appréciation plus stricte aux yeux de la CourEDH (voir *supra*).

¹²¹ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78790.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ *Ibid.*, p. 78788.

¹²⁵ X. PIN, « Une politique criminelle en quête de rationalité : le cas français », in *Rationalité pénale et démocratie* (sous la dir. de J. BOULAD-AYOUB, M. ANTAKI et P. ROBERT), coll. Mercure du Nord, Laval, Presses de l'Université de Laval, 2013, p. 45.

¹²⁶ *Ibid.* et Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78788.

¹²⁷ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78788 et Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, *Conséquences sur les droits de l'homme des politiques et des pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent*, 21 février 2020, UN Doc. A/HRC/43/46, §§ 24-26.

SECTION 2. FINALITE : MAINTIEN DE L'ORDRE PUBLIC

La finalité poursuivie par la restriction d'un droit fondamental doit servir un objectif légitime¹²⁸.

En l'espèce, l'objectif poursuivi avec l'introduction de cette mesure est le maintien de l'ordre public par les bourgmestres afin de permettre aux personnes qui le désirent de manifester pacifiquement¹²⁹. Les autorités ont une obligation positive d'assurer le déroulement serein et la sécurité des réunions en plein air¹³⁰. C'est suite à des débordements lors de manifestations et en réponse à la demande d'autorités locales que la circulaire Verlinden a vu le jour. Son objectif est de prévenir plutôt que de guérir¹³¹.

SECTION 3. LEGALITE DU VECTEUR D'INTRODUCTION

Le critère de légalité implique qu'une restriction d'un droit fondamental doit être prévue par une loi accessible et prévisible¹³².

§ 1. Introduction via une circulaire

La circulaire Verlinden se fonde sur l'article 133, al. 1 de la Nouvelle Loi Communale qui énonce que « [le bourgmestre] est spécialement chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police »¹³³, et sur l'article et 135, §2 de la même loi qui indique que la mission des communes est de garantir l'ordre public au sein de leur territoire¹³⁴. Ces dispositions sont écrites en des termes généraux, alors que la restriction d'un droit fondamental nécessite une base légale claire et précise¹³⁵.

La circulaire Verlinden est une circulaire interprétative : elle se limite à commenter juridiquement des règles de droit existantes afin d'orienter l'interprétation qui leur sera donnée par les agents chargés de leur application¹³⁶. Il ne s'agit pas d'une circulaire réglementaire car elle n'énonce pas une règle de droit obligatoire pour les destinataires de la circulaire¹³⁷. Les bourgmestres ne sont pas obligés d'imposer une interdiction administrative et il leur revient

¹²⁸ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 5.

¹²⁹ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

¹³⁰ Circ. min. OOP 41 du 31 mars 2014 précitée, p. 39544.

¹³¹ Question n°1651 de M. Vincent Scourneau du 10 janvier 2023 (Fr.), *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55, p. 314.

¹³² IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 5.

¹³³ NLC précitée, art. 133, al. 1.

¹³⁴ *Ibid.*, art. 135, §2 et Circ. min. OOP 41 du 31 mars 2014 précitée, p. 39544.

¹³⁵ IFDH, *Avis n°05/2023 sur la circulaire relative à l'interdiction individuelle et préventive de manifestation*, 26 avril 2023, pp. 2-3.

¹³⁶ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 180 et IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 3.

¹³⁷ P. GOFFAUX, *op. cit.*, p. 182.

d'apprécier la proportionnalité d'une telle mesure¹³⁸. Par conséquent, un contrôle juridictionnel direct de la circulaire n'est pas possible¹³⁹.

Pourtant, il semble bien que l'intention réelle derrière l'adoption de la circulaire Verlinden était de doter les bourgmestres d'une nouvelle compétence et non de définir les contours d'une compétence déjà existante. En effet, les bourgmestres réclamaient des outils supplémentaires pour agir contre les perturbateurs lors de manifestations¹⁴⁰.

Le fait pour l'exécutif d'avoir introduit l'interdiction individuelle et préventive de manifester par l'intermédiaire d'une circulaire constitue une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs¹⁴¹. Cette interdiction porte atteinte au droit de manifester, qui lui-même est composé des droits fondamentaux de réunion et d'expression¹⁴². Dans la mesure où le gouvernement jugeait opportun de doter les bourgmestres d'une nouvelle compétence qui vient restreindre des droits fondamentaux, il lui appartenait d'obtenir le soutien d'une majorité parlementaire et de passer par l'intermédiaire d'une loi¹⁴³.

La circulaire ne respecte donc pas le principe de légalité.

§ 2. Prévisibilité de la circulaire

La circulaire Verlinden est suffisamment prévisible en apparence en ce qu'elle doit rencontrer quatre conditions pour pouvoir être appliquée (voir *supra*).

SECTION 4. ANALYSE DE PROPORTIONNALITE

Afin qu'une interdiction individuelle et préventive de manifester soit proportionnelle à l'objectif poursuivi, elle doit démontrer qu'un recours à un dispositif drastique, limitant une liberté fondamentale, se justifie.

¹³⁸ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 3, note de bas de page n°5.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 3 et IFDH, *Avis n°02/2023* [...], *op. cit.*, p. 10. *N.B.* : Seuls deux moyens de recours permettent de soulever son illégalité. Au moment de son application, il s'agit de soulever une exception d'illégalité basée sur l'article 159 de la Constitution ou de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle (IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 3, note de bas de page n°8).

¹⁴⁰ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 3.

¹⁴¹ *Ibid.* et E. CLAES, « La légalité criminelle au regard des droits de l'homme et du respect de la dignité humaine », in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?* (sous la dir. de Y. CARTUYVELS *et al.*), Bruxelles, Pub. F.U.S.L.-Bruylant, 2007, pp. 212-213.

¹⁴² Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 32.

¹⁴³ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 3.

§ 1. Marge d'appréciation

Tant en France qu'en Belgique¹⁴⁴, l'interdiction administrative de manifester trouve sa source dans une comparaison *a minima* : s'il est autorisé d'interdire une manifestation, l'interdiction individuelle se justifie¹⁴⁵ puisqu'elle est moins contraignante¹⁴⁶.

Malgré tout, étant donné qu'elle porte atteinte à des droits fondamentaux, ce type de mesure doit rester exceptionnel (voir *supra*)¹⁴⁷ et il convient de veiller à respecter strictement ses conditions d'application¹⁴⁸. Cela est d'autant plus important qu'il s'agit d'un mécanisme de prévention qui fera, par conséquent, l'objet d'une appréciation plus étroite (voir *supra*). L'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains (ci-après « IFDH ») précise qu'il s'agit d'interpréter strictement « les restrictions [du droit de manifester] même à l'égard de personnes qui auraient dans le passé commis des écarts dans le cadre de manifestations »¹⁴⁹.

Toutefois, la CourEDH condamnant le recours à la violence (voir *supra*), les autorités disposeront de davantage de latitude pour faire application de la mesure en cas de violence ou de menace contre l'ordre public¹⁵⁰. Il faudra dès lors veiller à trouver un juste équilibre entre le strict respect d'un mécanisme préventif et l'interprétation plus large qui peut en être donnée compte tenu de l'objectif poursuivi (lutte contre la violence)¹⁵¹.

§ 2. Adéquation de la mesure

A. Inefficacité de l'interdiction

La mesure est-elle réellement efficace ? Les « auteurs de troubles » ne sont pas découragés par les peines existantes qui punissent leurs comportements violents. Nous nous demandons dès lors si les casseurs occasionnels ne seraient pas les seuls à se laisser intimider par une interdiction individuelle et préventive¹⁵².

¹⁴⁴ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 7 et Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

¹⁴⁵ J.-H. ROBERT, « Peut-on interdire aux casseurs de se rendre aux manifestations », *Le club des juristes*, 11 janvier 2019, <https://blog.leclubdesjuristes.com/peut-on-interdire-aux-casseurs-de-se-rendre-aux-manifestations/> (consulté le 15 avril 2023).

¹⁴⁶ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁷ *Ibid.* Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Barraco c. France* précité, §§ 41-42 et Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* précité, § 91.

¹⁴⁸ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 7.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 4.

¹⁵⁰ P. DUFFY, « La jurisprudence de la convention européenne des droits de l'homme en rapport avec la police », in *Les Droits de l'Homme et la Police (actes du séminaire : Strasbourg, 6/8 décembre 1995)*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1997, p. 48.

¹⁵¹ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

¹⁵² IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 7.

De plus, l'interdiction administrative de manifester étant circonscrite au territoire du bourgmestre qui prononce l'interdiction, elle peut facilement être contournée¹⁵³. Si une manifestation se déroule sur le territoire de plusieurs communes, il faudrait, pour que la mesure soit efficace, que l'interdiction soit prononcée par tous les bourgmestres concernés par la manifestation¹⁵⁴. La personne interdite de manifestation sur une commune demeure libre de protester sur le territoire de la commune voisine, sans aucune restriction.

B. Ineffectivité de l'interdiction

Suite à une question parlementaire, la ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique a répondu le 9 février 2024 que la BNG ne comptait aucune interdiction individuelle et préventive de manifester. Bien qu'un risque d'erreur existe (oubli d'inscription de la part de l'administration compétente), l'absence totale de recours au mécanisme interpelle¹⁵⁵. Après presque un an et demi d'existence, l'outil administratif n'a pas encore été utilisé (ou de manière marginale si nous envisageons un oubli d'inscription). Les autorités locales attestent ne pas avoir eu besoin d'y recourir au vu du faible risque de dommage encouru lors de manifestations¹⁵⁶.

§ 3. *Nécessité de la restriction*

Dans l'hypothèse d'une interdiction préventive d'organiser une manifestation, il est indispensable de prouver de manière suffisamment convaincante que les ressources matérielles à la disposition du bourgmestre seraient insuffisantes pour garantir l'ordre public¹⁵⁷. La restriction de la liberté de réunion doit être nécessaire¹⁵⁸.

L'objectif demeure le même au niveau d'une mesure préventive individuelle : l'interdiction administrative de manifester ne doit servir qu'en dernier recours¹⁵⁹. Les bourgmestres disposent d'autres moyens permettant de maintenir l'ordre public sur le territoire de leur commune, à prendre éventuellement en concertation avec les organisateurs d'une manifestation : la détermination d'un parcours précis, l'établissement d'un service d'ordre interne, ou encore

¹⁵³ H. GHULAM FARAG, « Het betogingsverbod : de staat als 'beschermer' van vreedzaam protest ? », *Tijd voor Mensenrechten*, 29 mars 2023, <https://tijd.mensenrechten.be/2023/03/29/het-betogingsverbod-de-staat-als-beschermer-van-vreedzaam-protest/> (consulté le 30 septembre 2024).

¹⁵⁴ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, pp. 78788-78789.

¹⁵⁵ Question n°2210 de M. Franky Demon du 9 janvier 2024 (NL.), *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n°55, p. 376.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 376.

¹⁵⁷ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 8.

¹⁵⁸ Voy. not. Cass., 23 avril 1958, *Arr. Cass.*, 1958, pp. 664-665.

¹⁵⁹ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

l'interdiction de certains objets¹⁶⁰. Ces conditions ne visent qu'à encadrer la manière dont le droit de réunion est exercé, au contraire de l'interdiction pure et simple.

§ 4. Proportionnalité *sensu stricto*

A. Champ d'application trop étendu

Au niveau *ratione loci*, des balises existent : l'interdiction administrative de manifester ne s'applique que sur le territoire de la commune du bourgmestre qui a prononcé l'interdiction¹⁶¹. La plupart du temps, l'interdiction vise même l'endroit où la manifestation doit se tenir¹⁶². L'interdiction étant restreinte à un espace géographique défini, il demeure possible de manifester en d'autres endroits. En ce sens, la CourEDH juge que la liberté d'expression reste suffisamment protégée¹⁶³. Le *ratione loci* de la mesure administrative introduite par la circulaire Verlinden n'est donc pas disproportionné.

Au niveau *ratione personae* au contraire, les personnes visées par la circulaire sont toutes celles « susceptible[s] de troubler l'ordre à l'occasion d'une manifestation organisée sur le territoire de [la] commune [du bourgmestre] »¹⁶⁴, sans qu'il soit fait mention de critères précis sur lesquels le bourgmestre base son appréciation¹⁶⁵. Cette désignation est trop imprécise : elle ne renvoie pas à une manière spécifique par laquelle l'ordre pourrait être troublé et ne donne pas d'indication de gravité. Le champ d'application *ratione personae* est trop large.

Au niveau *ratione temporis*, la circulaire Verlinden ne mentionne pas de durée maximale d'utilisation. La période pour laquelle l'interdiction de manifester peut être prononcée dépend du « caractère perturbateur (attendu) des faits »¹⁶⁶. La latitude laissée peut mener à des dérives et à des interdictions de longue durée. L'absence d'un plafond clair pourrait être source de difficultés.

En conséquence, le champ d'application de la circulaire Verlinden est trop large et n'encadre pas suffisamment la compétence des bourgmestres. La mesure administrative d'interdiction

¹⁶⁰ Circ. min. OOP 41 du 31 mars 2014 précitée, p. 39544-39545 et Cercle de libre pensée – Kring voor het vrije denken, « Communiqué : Non à la circulaire scélérae de la ministre de l'intérieur Verlinden ! », Bruxelles, 15 septembre 2022, <https://www.clp-kvd.org/2022/09/non-a-la-circulaire-sclerate-de-la-ministre-de-linterieur-verlinden/> (consulté le 19 juin 2024).

¹⁶¹ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, pp. 78788-78789.

¹⁶² *Ibid.*, p. 78789.

¹⁶³ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Appleby and others c. the United Kingdom* du 6 mai 2003, §§ 48-50 et D. MEAD, *op. cit.*, p. 435.

¹⁶⁴ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78790 et IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 6.

¹⁶⁵ H. GHULAM FARAG, « Het betogingsverbod [...] », *op. cit.*

¹⁶⁶ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789 et IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 6.

individuelle et préventive de manifester n'est pas proportionnelle¹⁶⁷. A titre de comparaison, le Conseil Constitutionnel français a d'ailleurs déclaré inconstitutionnelle une loi¹⁶⁸ similaire car elle n'était pas assez précise ni proportionnelle, alors même que son champ d'application était plus restreint¹⁶⁹ que celui de la circulaire belge¹⁷⁰.

B. Cadre administratif : garanties limitées

La mesure s'inscrit dans un cadre administratif, avec une éventuelle sanction administrative à la clé, ce qui n'offre pas au citoyen visé par une mesure d'interdiction les mêmes garanties qu'un recours contre une décision pénale¹⁷¹.

C. Mise en œuvre de l'interdiction : risque de dérives

L'application de la mesure porte atteinte au droit de manifester de la personne qui est visée par l'interdiction et risque également d'entraîner des atteintes à d'autres droits fondamentaux¹⁷².

Selon le Cercle de Libre Pensée, « cette circulaire [...] révèle l'existence (ou la création) d'un fichier politique contraire au droit. Elle assimile des opposants politiques, des militants syndicaux à des délinquants »¹⁷³. En effet, afin d'assurer l'efficacité de la mesure, la BNG recense les interdictions administratives de manifester¹⁷⁴.

Au-delà de l'inscription en BNG, il faut être capable d'identifier les personnes enfreignant l'interdiction dont ils font l'objet. Des dispositifs de surveillance ou de contrôles d'identité devront être instaurés, avec le risque que ceux-ci soient abusifs¹⁷⁵. La surveillance pourrait être opérée par l'intermédiaire de caméras avec reconnaissance faciale ou au moyen des réseaux

¹⁶⁷ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 6.

¹⁶⁸ Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, art. 3, *J.O.*, 11 avril 2019.

¹⁶⁹ La loi française imposait qu'il y ait une « menace d'une particulière gravité pour l'ordre public » qui découle d'« agissements » antérieurs commis « à l'occasion des manifestations sur la voie publique ayant donné lieu à des atteintes graves à l'intégrité physique des personnes ainsi qu'à des dommages importants aux biens ». Elle limitait également la durée de l'interdiction à une période d'un mois (IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 6 et Cons. Const. fr., 4 avril 2019, n° 2019-780 DC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019780DC.htm> (consulté le 16 octobre 2024), §§ 23 et 26).

¹⁷⁰ Cons. Const. fr., 4 avril 2019, précité, §§ 18-26 ; R. LETTERON, « Préface » in *La liberté de manifestation : Du XIXe siècle aux Gilets jaunes* (sous la dir. de R. LETTERON), coll. Essais de la Sorbonne, Paris, Sorbonne Université Presses, p. 9 et IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 6.

¹⁷¹ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 5. Voy. not. Cour eur. D.H. (plén.), arrêt *Barberà, Messegue et Jabardo c. Espagne* du 6 décembre 1988, §§ 76-77 qui précise que l'administration des preuves en droit pénal (et non en droit administratif) est régie par la présomption d'innocence et l'indication des charges retenues à l'accusé afin qu'il puisse préparer sa défense.

¹⁷² IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 8.

¹⁷³ Cercle de libre pensée – Kring voor het vrije denken, *op. cit.*

¹⁷⁴ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78790.

¹⁷⁵ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 8.

sociaux par exemple¹⁷⁶. La vie privée des citoyens désirant prendre part à des manifestations pourrait être menacée par l'application de la circulaire Verlinden¹⁷⁷.

A l'inverse, l'emploi de caméras et autres technologies pourrait avoir un effet positif de responsabilisation des participants à une manifestation. Cela permettrait de prévenir des actes de violence¹⁷⁸. Il est toutefois essentiel d'encadrer leur usage¹⁷⁹. En effet, « l'anonymat [des participants] devrait être autorisé, à moins que [leur] comportement [...] constitue un motif raisonnable d'arrestation »¹⁸⁰.

Enfin, en cas de non-respect d'une interdiction individuelle, une arrestation administrative pourrait être possible¹⁸¹. Seul le non-respect de l'interdiction de manifester justifierait l'arrestation, ce qui n'est pas suffisant¹⁸². Il faudrait un renvoi à une infraction « concrète et déterminée », telle que l'intention de perpétrer ou d'encourager des actes de violence à l'occasion d'un rassemblement, et il devrait y avoir « des motifs raisonnables de croire à la nécessité » d'arrêter préventivement un participant¹⁸³.

Dernière considération, la crainte de faire l'objet de contrôles et arrestations pourrait mener à un *chilling effect*¹⁸⁴ qui priverait indirectement des citoyens pacifiques de leur droit de manifester.

D. Mise en balance des intérêts

Dans l'application de la mesure, les autorités doivent toujours veiller à concilier d'une part la protection de l'ordre public et la liberté de manifester pacifiquement, mais aussi d'autre part le droit de manifester, de réunion et d'expression. C'est sans doute ce délicat exercice d'équilibriste qui explique l'absence d'application effective de la mesure.

¹⁷⁶ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 8 et Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, § 62.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ A. PAUWELS, « Groepsgeweld : De publieke ruimte onder vuur ? », *Vlaams Vredeinstituut*, Bruxelles, Colofon, 2023, p. 84.

¹⁷⁹ Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, §§ 10 et 94.

¹⁸⁰ *Ibid.*, § 60. Voy. aussi Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*, 3^e éd., 2019, § 153.

¹⁸¹ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 8.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Shimovolos c. Russie* précité, § 55 ; Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *S., V. et A. c. Danemark* précité, § 127 et Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, § 82.

¹⁸⁴ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Kasparov et autres c. Russie* précité, § 84.

CHAPITRE 3. ANALYSE CRITIQUE DE L'INTRODUCTION DE L'INTERDICTION JUDICIAIRE DE PARTICIPER A UN RASSEMBLEMENT REVENDICATIF COMME PEINE AUTONOME DANS L'ORDRE JURIDIQUE BELGE

L'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif s'inscrit dans la continuité de l'interdiction administrative de manifester¹⁸⁵. L'article 34^{sexies} du Code pénal, introduisant la peine d'interdiction judiciaire, a suscité de vifs débats au cours de son processus législatif, avant d'être finalement abandonné. L'analyse ne revêt pas qu'un intérêt historique puisque la note de travail « sécurité » proposée par la N-VA dans le cadre des négociations pour un futur gouvernement « Arizona » évoque une potentielle introduction de la mesure¹⁸⁶. Ce chapitre propose une étude approfondie de cette peine, afin d'évaluer si une telle ingérence dans la liberté de manifester contribue à protéger la démocratie ou si, au contraire, elle la fragilise.

SECTION 1. PRESENTATION GENERALE DE LA PEINE

§ 1. Inscription contextuelle

A. Eléments déclencheurs

La question de la violence lors de manifestations n'est pas nouvelle. Depuis le XIX^{ème} siècle, les rassemblements ont donné lieu à des troubles et à des actes violents¹⁸⁷, sans qu'un dispositif pénal du type de l'interdiction judiciaire, qui s'applique à un individu et non à une manifestation, n'ait vu le jour. Pourtant, d'aucuns estiment qu'introduire de nouveaux mécanismes juridiques est justifié par la transformation de l'ampleur et des modalités des manifestations au fil du temps¹⁸⁸.

Au-delà de ces considérations, la possibilité d'introduire une interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif a été évoquée et soumise au débat à la fin de l'année 2022¹⁸⁹ suite à une succession d'événements explicités ci-après.

¹⁸⁵ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 36.

¹⁸⁶ D. COPPI et A. SENTÉ, *op. cit.*

¹⁸⁷ E. TEICHER, *op. cit.*, pp. 4-5, 15, 20-21.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 21.

¹⁸⁹ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, C.R.I., Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, séance n°284 du 11 janvier 2024, pp. 42-43 (ci-après « Projet : C.R.I. »).

En 2014, après une manifestation nationale sans incident, des actes de violences ont été commis par des casseurs, parmi lesquels figuraient des dockers anversoïses¹⁹⁰. En 2020, une manifestation pacifique contre le racisme organisée à Ixelles a été perturbée par l'action de quelques individus violents¹⁹¹. En 2021, lors de la pandémie de COVID-19, des manifestations contre les mesures sanitaires ont mené à des débordements tant matériels qu'humains, envers la police¹⁹². En 2022, des manifestations pendant la Coupe du monde de football ont également dégénéré¹⁹³.

L'exposé des motifs du projet de loi corrobore le fait que ces événements ont mené au constat d'un nombre croissant de débordements lors de manifestations¹⁹⁴ prenant la forme de dégradations d'ordre matériel ainsi que d'actes violents dirigés contre les policiers. Face au sentiment d'impuissance exprimé par les bourgmestres, le ministre parle d'un « *besoin social urgent* » d'apporter une réponse adéquate au problème des casseurs lors de manifestations¹⁹⁵. C'est pourquoi, à la demande de PHILIPPE CLOSE, bourgmestre bruxellois du PS, l'ex-ministre de la Justice, VINCENT VAN QUICKENBORNE, a proposé d'introduire une interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif au sein du Code pénal¹⁹⁶ afin de protéger le droit de manifester pacifiquement¹⁹⁷.

¹⁹⁰ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Rapport de la première lecture fait au nom de la commission de la Justice par M. Dillen, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/007, pp. 90-91 (ci-après « Projet : Rapport première lecture ») ; Projet : *C.R.I.* précité, pp. 42-43 ; RTL, « Manifestation nationale : "200 dockers et hooligans sont venus casser Bruxelles" », *RTL info*, 6 novembre 2014, <https://www.rtl.be/art/info/regions/bruxelles/manifestation-nationale-200-dockers-et-hooligans-sont-venus-casser-bruxelles--660975.aspx> (consulté le 2 octobre 2024) et RTBF, « Manif du 6 novembre : 11 personnes interpellées, dont 10 dockers », *RTBF actus*, 15 janvier 2015, <https://www.rtbf.be/article/manif-du-6-novembre-11-personnes-interpellees-dont-10-dockers-8779052> (consulté le 2 octobre 2024).

¹⁹¹ Projet : Rapport première lecture précité, pp. 90-91 ; Projet : *C.R.I.* précité, pp. 42-43 et A. T. *et al.*, « Mort de George Floyd : rassemblement contre le racisme à Bruxelles, 239 arrestations à Ixelles (vidéos) », *RTBF actus*, 7 juin 2020, <https://www.rtbf.be/article/mort-de-george-floyd-rassemblement-contre-le-racisme-a-bruxelles-239-arrestations-a-ixelles-videos-10517214> (consulté le 2 octobre 2024).

¹⁹² Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 35 ; M. NELLES et M. DUCH GIMÉNEZ, *op. cit.*, p. 400 et E. L., « Hooligans, jeunes Bruxellois... Qui étaient les casseurs présents à la manifestation anti-mesures sanitaires à Bruxelles ? », *La Libre*, 22 novembre 2021, <https://www.lalibre.be/regions/bruxelles/2021/11/22/hooligans-jeunes-bruxellois-qui-etaient-les-casseurs-presents-a-la-manifestation-anti-mesures-sanitaires-a-bruxelles-RK2QZOKV4VGNPMOJDYN3EYUHC4/> (consulté le 2 octobre 2024).

¹⁹³ BELGA (édité par P. VERDEAU), « Les casseurs désormais interdits de manifestation ? », *RTBF*, 23 décembre 2022, <https://www.rtbf.be/article/les-casseurs-desormais-interdits-de-manifestation-11127881> (consulté le 1 octobre 2024) et BELGA, « Emeutes à Bruxelles après Belgique-Maroc: le premier bilan de la police (photos et vidéos) », *Le Soir*, 27 novembre 2022, <https://www.lesoir.be/479604/article/2022-11-27/emeutes-bruxelles-apres-belgique-maroc-le-premier-bilan-de-la-police-photos-et> (consulté le 2 octobre 2024).

¹⁹⁴ Voy. aussi A. PAUWELS, *op. cit.*, p. 10.

¹⁹⁵ Projet initial précité, Exposé des motifs, pp. 33 et 39 ; Projet : Rapport première lecture précité, pp. 90-91 et Projet : *C.R.I.* précité, pp. 37 et 42-43.

¹⁹⁶ G. VANDERSTEENE, « Le droit de grève en tant qu'action collective : de la théorie à quelques applications pratiques », *Indic. soc.*, n°19-20, décembre 2023, p. 22 ; Projet : *C.R.I.* précité, pp. 31 et 37 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 26.

¹⁹⁷ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 34 et Projet : Rapport première lecture précité, p. 44.

B. Influence française

En France, une peine complémentaire d'interdiction judiciaire de manifester existe depuis 2012¹⁹⁸ et a été modifiée par l'article 7 de la loi n° 2019-290 du 10 avril 2019¹⁹⁹. La loi introduisant cet article dans l'ordre juridique français visait l'interdiction judiciaire de manifester ainsi que d'autres mesures aspirant « à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs »²⁰⁰. La loi a été proposée suite au constat d'une augmentation de la violence lors de manifestations, notamment les 5 et 22 mai 2018²⁰¹.

Le projet de loi belge s'est inspiré de la législation française²⁰². Nous retrouvons par exemple la limite maximale de 3 ans d'interdiction de manifester²⁰³ ainsi que la présence d'une liste exhaustive d'infractions qui peuvent donner lieu à l'application de la peine²⁰⁴.

§ 2. *Chronique des travaux parlementaires : débats et révisions*

Considérée comme un énième durcissement de la politique sécuritaire et une atteinte aux droits fondamentaux, l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif a suscité une levée de boucliers de la part de la société civile. Cette franche opposition a eu pour conséquence que le Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III a suivi un long cheminement entre son dépôt le 25 avril 2023²⁰⁵ jusqu'à son adoption définitive le 11 janvier 2024, dépourvue des articles relatifs à l'interdiction judiciaire de manifester²⁰⁶.

Entre la première et la dernière version du texte, les articles ont été largement retravaillés (ajouts, précisions : voir Annexe). Les débats parlementaires et les positions exprimées par divers acteurs ont conduit à des modifications ciblées, visant à répondre aux aspects identifiés comme problématiques (voir *infra*).

¹⁹⁸ Code de la sécurité intérieure, art. L211-13 (abrogé).

¹⁹⁹ Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 précitée.

²⁰⁰ Proposition de loi (n° 575) visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, *Doc. parl.*, sess. ord. 2017-2018, enregistré à la Présidence du Sénat fr. le 14 juin 2018, p. 1 (ci-après « Proposition de loi n° 575 par le Sénat fr. »).

²⁰¹ *Ibid.*, Exposé des motifs, p. 3.

²⁰² Projet initial précité, Exposé des motifs, pp. 35-36 et Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 précitée, art. 7.

²⁰³ Projet initial précité, Exposé des motifs, pp. 35-36.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 35.

²⁰⁵ Projet initial précité, p. 1.

²⁰⁶ Projet visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Texte adopté par la séance plénière et soumis à la sanction royale, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n°55-3322/019.

A. Projet de loi initial : 25 avril 2023

Avant même la présentation du projet de loi initial, le texte des articles 9 à 11 de l'avant-projet de loi a fait l'objet de critiques (voir *infra*). Il a aussi été soumis à l'avis du Conseil d'Etat du 24 février 2023 et a été retravaillé suite à celui-ci²⁰⁷.

a. Parcours juridique de l'avant-projet de loi

L'avant-projet de loi proposait d'introduire une peine complémentaire dans le Code Pénal d'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif. Elle pouvait être prononcée suite à une condamnation pour des faits, limitativement énumérés, commis lors d'un rassemblement revendicatif²⁰⁸ : association de malfaiteurs (art. 322, C. pén.), menace d'attentat contre les personnes ou les propriétés punissable d'une peine criminelle (art. 327, C. pén.), meurtre (art. 393, C. pén.), coups et blessures volontaires (art. 398-401, C. pén.), incendie volontaire portant atteinte aux personnes ou à des propriétés mobilières ou immobilières (art. 510-518, C. pén.), destruction de propriétés mobilières ou immobilières par explosion ou par tout autre moyen (art. 520-525*bis*, C. pén.), destruction ou détérioration de denrées, marchandises ou autres propriétés mobilières (art. 528-534, C. pén.), dégradation de propriétés immobilières (art. 534*ter* et 534*quater*, C. pén.) ou encore une infraction à l'article 23 de la Loi sur les armes du 8 juin 2006 ou de ses arrêtés d'exécution²⁰⁹. L'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif pouvait être prononcée pour une durée allant jusqu'à trois ans, et jusqu'à six ans en cas de récidive²¹⁰.

L'avis du Conseil d'Etat, quoique principalement positif, insistait sur l'importance de la proportionnalité d'une mesure visant à protéger l'ordre public, d'autant plus que la peine proposée était une limitation préventive du droit de réunion²¹¹. Par conséquent, le Conseil d'Etat proposait l'ajout d'une condition garantissant une meilleure proportionnalité de la mesure. La peine d'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif ne pourrait être prononcée que s'il « peut être justifié à suffisance que la personne condamnée, même après avoir subi la peine principale infligée en raison de l'infraction commise, représente également un risque réel de troubler l'ordre public à l'occasion de rassemblements revendicatifs »²¹².

²⁰⁷ Projet initial précité, Avis du Conseil d'Etat 2 72.862/1-2-3-4, pp. 153-179.

²⁰⁸ Projet initial précité, Avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat, p. 93.

²⁰⁹ Loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, art. 23, *M.B.*, 9 juin 2006, p. 29840.

²¹⁰ Projet initial précité, Avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat, p. 93.

²¹¹ Projet initial précité, Avis du Conseil d'Etat 2 72.862/1-2-3-4, pp. 164-165.

²¹² *Ibid.*, p. 165.

La proposition du Conseil d'Etat a été suivie et cette condition a été ajoutée au texte du projet de loi²¹³.

b. Critiques de la société civile

Plusieurs acteurs de la société civile ont émis un avis défavorable sur le texte de l'interdiction judiciaire de manifester. Le 3 février 2023, l'*Orde van Vlaamse Balies* (ci-après « OVB ») a exprimé des réserves par rapport à l'avant-projet de loi²¹⁴. Il a notamment été suivi, côté francophone, par le Conseil supérieur de la Justice (ci-après « CSJ ») le 17 février²¹⁵ et l'IFDH le 20 février²¹⁶. Le texte faisait débat des deux côtés de la frontière linguistique et suscitait des inquiétudes, notamment quant à la disproportion de la sanction et sa non-nécessité²¹⁷.

L'avis rendu par l'IFDH, assez détaillé et sollicité par le ministre VAN QUICKENBORNE²¹⁸, a permis d'amender le texte en insérant un paragraphe relatif à la sanction applicable en cas de non-respect de l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif²¹⁹. La peine proposée visait « un emprisonnement de trois mois à un an et [...] une amende de 1.000 euros à 5.000 euros ou d'une de ces peines »²²⁰.

Le projet de loi a finalement été déposé le 25 avril 2023²²¹.

B. Projet amendé en première lecture : 22 juin 2023

Une série d'amendements concernant l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif ont été proposés afin de répondre aux critiques émises. NABIL BOUKILI pour le PVDA-PTB (amendements n° 3 à 5) et SOPHIE ROHONYI pour DéFI (amendements n° 8 à 10) soutenaient la suppression des articles 9 à 11 du projet de loi : le PVDA-PTB soulignait l'aspect

²¹³ Projet initial précité, Projet de loi, pp. 185-186.

²¹⁴ Orde van Vlaamse Balies (ci-après « OVB »), *Advies Voorontwerp van wet om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III*, 3 février 2023, pp. 6-7.

²¹⁵ Conseil Supérieur de la Justice (ci-après « CSJ »), *Avis sur l'avant-projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III*, approuvé par l'Assemblée générale du Conseil Supérieur de la Justice, 17 février 2023.

²¹⁶ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*

²¹⁷ OVB, *Advies Voorontwerp van wet* [...], *op. cit.*, pp. 6-7 et IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, pp. 11-14.

²¹⁸ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 3.

²¹⁹ L'objection n°3 présente à la page 12 de l'*Avis n°04/2023* [...] de l'IFDH est celle qui a permis de compléter le texte de l'article 34^{sexies}.

²²⁰ Projet initial précité, Projet de loi, p. 186

²²¹ Projet initial précité, p. 1.

liberticide de la peine envisagée²²²; DéFI nuançait en insistant sur l'importance de ne pas se précipiter et d'organiser une concertation sociale avant d'adopter une telle disposition²²³.

A titre subsidiaire, le PVDA-PTB proposait d'ajouter, au sein de l'article 34*sexies* proposé, une protection explicite « des libertés d'expression, de réunion, d'association et du droit de grève » (amendement n° 6). Cette précision visait à exclure de manière certaine les piquets de grève et actions de désobéissance civile du champ d'application du nouvel article proposé²²⁴.

Parallèlement aux débats en commission de la Justice, l'OVB confirmait son opposition à l'introduction de l'article 34*sexies* au sein de l'ordre juridique belge, jugeant les modifications apportées au texte insuffisantes²²⁵. Les syndicats et la société civile, rejoignant l'avis de l'OVB, publiaient une carte blanche dans *La Libre Belgique* le 6 juin 2023²²⁶ et organisaient une manifestation le lendemain pour s'opposer au projet de loi²²⁷. Ils mettaient en avant l'importance du droit de manifester qu'ils considéraient comme un « indicateur central de la bonne santé d'une société »²²⁸.

Afin de répondre aux critiques émises, la majorité parlementaire déposait, le 13 juin 2023, un amendement n° 13 qui proposait plusieurs modifications à apporter au texte de l'article 34*sexies*, en projet²²⁹.

La première modification consistait en l'ajout des termes « sciemment, volontairement et intentionnellement » au sein du premier alinéa²³⁰.

²²² Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Amendements n° 3 à 5 de N. Boukili, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/003.

²²³ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Amendements n° 8 à 10 de S. Rohonyi, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/005.

²²⁴ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Amendements n° 6 de N. Boukili, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/003.

²²⁵ OVB, « Nieuwe SMS, nieuwe bezwaren », *Orde van Vlaamse Balies*, 12 mai 2023, <https://www.ordevanvlaamsebalies.be/nl/nieuws-en-events/nieuwe-sms-nieuwe-bezwaren> (consulté le 24 septembre 2024).

²²⁶ P. HENSMANS, V. DEL RE, P.-A. PERROUTY et H. LAMMERANT (carte blanche), « Le droit de manifester, un puissant levier de changement à sauvegarder », *Amnesty International*, 6 juin 2023, <https://www.amnesty.be/infos/blogs/blog-paroles-chercheurs-defenseurs-victimes/droit-de-manifester> (consulté le 24 septembre 2024). *N.B.* : P. HENSMANS, V. DEL RE, P.-A. PERROUTY et H. LAMMERANT font respectivement partie de la section belge francophone d'Amnesty International, de Greenpeace Belgique, de la Ligue des droits humains et de *Vredesactie*.

²²⁷ Ligue des Droits Humains *et al.*, « Une coalition syndicats-société civile en action ce 7 juin contre le projet de loi Van Quickenborne », *Ligue des Droits Humains*, 5 juin 2023, <https://www.liguedh.be/une-coalition-syndicats-societe-civile-en-action-ce-7-juin-contre-le-projet-de-loi-van-quickenborne/> (consulté le 24 septembre 2024).

²²⁸ P. HENSMANS, V. DEL RE, P.-A. PERROUTY et H. LAMMERANT (carte blanche), *op. cit.*.

²²⁹ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Amendement n° 13 de K. Gabriëls et consorts, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/006 (ci-après « Projet : Amendement n° 13 »).

²³⁰ *Ibid.*, p. 2.

La deuxième était l'insertion d'un deuxième alinéa pour renforcer l'importance d'une interprétation restrictive de la peine d'interdiction de manifester²³¹ : il était précisé que « le juge [devait mettre] en balance la gravité des faits et l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux, en particulier la liberté de manifester dans un but politique, syndical, humanitaire, philosophique, environnemental, civique ou le droit de mener des actions collectives, en ce compris la grève, prévu à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 6 de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, que l'interdiction entraîne »²³².

La troisième concernait la définition donnée au terme « rassemblement revendicatif ». Celui-ci ne visait plus que les rassemblements de 100 personnes ou plus. Les grands rassemblements étant les plus susceptibles d'être attentatoires à l'ordre public, cela permettait d'écarter les petits groupes du champ d'application de l'article. Les individus se désolidarisant d'un rassemblement revendicatif pour perpétrer des actes de violence et de vandalisme, résultant d'un détournement violent d'une manifestation pacifique, pourraient néanmoins être soumis à la sanction²³³. Le reste de la définition restait inchangé, un rassemblement revendicatif étant donc un « rassemblement organisé sur la voie publique de 100 personnes ou plus, qu'il soit statique ou en cortège, dans le but d'exprimer une ou plusieurs convictions collectives »²³⁴.

La quatrième modification était l'ajout de trois alinéas supplémentaires afin de répondre aux craintes d'avoir un champ d'application trop large qui risquait d'englober des situations non prévues au départ. La grève a donc explicitement été exclue du cadre de cet article. Il était précisé qu'une grève n'est pas un rassemblement revendicatif et qu'une « interdiction de participer à un rassemblement revendicatif ne peut donner lieu à une interdiction de grève »²³⁵. Une autre balise a été ajoutée afin qu'une personne ne puisse pas être condamnée si son objectif réel était « exclusivement politique, syndical, humanitaire, philosophique, environnemental, civique ou religieux, ou [si elle] poursuivait exclusivement tout autre but légitime et si, [elle] n'a risqué de troubler gravement l'ordre public en agissant de la sorte »²³⁶.

²³¹ Projet : Amendement n° 13 précité, pp. 3-4.

²³² *Ibid.*, p. 2.

²³³ *Ibid.*, p. 4.

²³⁴ *Ibid.*, p. 2.

²³⁵ *Ibid.*, pp. 2-4.

²³⁶ *Ibid.*

La dernière modification portait sur la durée de l'interdiction en cas de récidive : de six ans, elle passait à cinq ans²³⁷.

L'amendement n° 13 a été approuvé le 22 juin 2023 par neuf voix contre une (et trois abstentions) au terme de la première lecture du projet de loi²³⁸, malgré un positionnement inchangé des syndicats et du secteur associatif qui continuaient à défendre le retrait pur et simple des dispositions litigieuses²³⁹.

C. Projet amendé en deuxième lecture : 18 juillet 2023

L'amendement n° 19 du 3 juillet 2023²⁴⁰ n'a pas modifié l'essence du débat. Il est simplement venu homogénéiser le texte du projet de l'article 34^{sexies} en ajoutant la liberté de manifester dans un but religieux au sein de l'alinéa 2²⁴¹.

Le texte de l'article et de l'amendement n° 19 sont, malgré l'opposition farouche manifestée par la société civile et les syndicats²⁴², adoptés en seconde lecture le 18 juillet 2023²⁴³.

D. Retrait du projet : 5 janvier 2024

Le parcours parlementaire tumultueux de l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif s'est conclu par son retrait du projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III par le biais de l'amendement n° 62 du 14 décembre 2023²⁴⁴. Malgré son retrait, la peine n'aura pas mis fin à la polémique. En effet, les

²³⁷ Projet : Amendement n° 13 précité, p. 3.

²³⁸ Projet : Rapport première lecture précité, p. 117.

²³⁹ FGTB *et al.* (communiqué de presse d'organisations et syndicats), « Nous restons opposé·es au projet de loi Van Quickenborne, même amendé », *Ligue des Droits Humains*, 13 juin 2023, <https://www.liguedh.be/nous-restons-oppose%c2%b7es-au-projet-de-loi-van-quickenborne-meme-amende/> (consulté le 25 septembre 2024).

²⁴⁰ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Amendement n° 19 du gouvernement, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/009.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 11. L'amendement n° 19 a été présenté par le gouvernement afin de modifier ce qui avait été soulevé dans l'observation n° 4 de la note de légistique du Service juridique. Voy. Projet : Rapport première lecture précité, Annexe : note de légistique relative aux articles adoptés en première lecture du projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme II (DOC 55 3322/008), pp. 46-47.

²⁴² Voy. not. la manifestation du 28 juin 2023 (A. PONCELET, « "Les manifestants ne sont pas des criminels", un nouveau rassemblement contre le projet de loi "anti-casseurs" », *RTBF actus*, 28 juin 2023, <https://www.rtbf.be/article/les-manifestants-ne-sont-pas-des-criminels-un-nouveau-rassemblement-contre-le-projet-de-loi-anti-casseurs-11219599> (consulté le 25 septembre 2024)) et une carte blanche de nombreux académiques (M. DUCH GIMÉNEZ *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), *op. cit.*).

²⁴³ Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 36 et Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Texte adopté en deuxième lecture par la commission de la Justice, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/011, pp. 8-9 (ci-après « Projet : Texte adopté en deuxième lecture »).

²⁴⁴ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Amendement n° 62 de K. Gabriëls et consorts, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n°55-3322/014, p. 118.

parlementaires ont continué de débattre à son sujet et de défendre leur point de vue même après avoir acté sa suppression du texte²⁴⁵.

Les motifs du retrait des articles 9 à 11 du projet de loi sont une conséquence à la fois de la mobilisation citoyenne²⁴⁶ et du deuxième avis du Conseil d'Etat sur les articles visés²⁴⁷. L'avis du Conseil d'Etat était négatif cette fois-ci. Tout en soulignant les améliorations apportées par les amendements, il mettait en exergue plusieurs difficultés : l'inutilité de l'ajout des termes « sciemment, volontairement et intentionnellement », l'inadéquation du critère du nombre de manifestants pour atteindre l'objectif recherché, la portée inconnue donnée au « droit de grève » et la non-conformité du projet de loi avec les principes du Livre Ier du Code pénal, en projet à ce moment-là²⁴⁸.

En conclusion, si le gouvernement visait à protéger la démocratie et le droit de manifester pacifiquement, les associations et syndicats soutenaient que la peine envisagée s'inscrivait dans un contexte répressif face à la liberté de manifester. Le retrait de l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif a permis d'apaiser les esprits face à une mesure controversée.

§ 3. Mécanisme de « sanction préventive »

L'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif aurait été introduite dans l'ordre juridique belge sous forme d'une peine complémentaire. Elle était présentée comme une sanction puisqu'il s'agissait de punir des individus ayant débordé lors de rassemblements revendicatifs (voir *supra*). Pourtant, malgré son caractère sanctionnateur, la peine revêtait une dimension préventive, dans la mesure où elle cherchait à ce que le condamné ne récidive pas²⁴⁹.

²⁴⁵ Projet : *C.R.I.* précité, pp. 29-30, 42 et 54.

²⁴⁶ La mobilisation citoyenne visée en l'espèce est tant celle qui a eu lieu depuis le début du parcours parlementaire de cette loi et que nous avons déjà mentionnée, que celle qui a encore eu lieu après l'adoption de l'amendement n° 19, notamment la manifestation du 5 octobre 2023. Voy. J.-F. NOULET, « Manifestation nationale : pourquoi les syndicats sont-ils descendus dans la rue ce jeudi à Bruxelles », *RTBF actus*, 5 octobre 2023, <https://www.rtbf.be/article/manifestation-nationale-pourquoi-les-syndicats-sont-ils-descendus-dans-la-rue-ce-jeudi-a-bruxelles-11265395> (consulté le 30 septembre 2024).

²⁴⁷ Projet : *C.R.I.* précité, p. 43 et pp. 54-55. *N.B.* : Nadia Moscufo et Gaby Colebunders (PVDA-PTB) soutiennent que le retrait de ces articles du projet de loi est dû uniquement à la mobilisation citoyenne et à l'absence de concession de leur part. Khalil Aouasti (PS), lui, argumente que l'avis du Conseil d'Etat et le débat parlementaire sont à l'origine du retrait.

²⁴⁸ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Avis du Conseil d'Etat n° 74.249/1, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n°55-3322/013 (ci-après « Projet : Avis CE n° 74.249/1 »).

²⁴⁹ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 20.

En ce sens, elle s'apparentait davantage à une mesure de sûreté²⁵⁰ : elle trouvait sa justification dans la dangerosité d'un individu ou d'une situation²⁵¹. En effet, il s'agissait de condamner une intention et non un acte étant donné que la potentielle survenance d'infractions similaires n'avait pas encore pu avoir lieu²⁵². Cette peine était dès lors vue comme une mesure de prévention déguisée par certains²⁵³.

Malgré la frontière floue entre prévention et sanction, l'article 34^{sexies} avait pour vocation d'être appliqué suite à une condamnation pour la commission d'une infraction²⁵⁴ et remplissait plusieurs des objectifs propres aux peines²⁵⁵ : punir l'auteur de l'infraction et essayer d'éviter la survenance d'autres débordements afin de protéger la société. D'une part, la peine dissuadait des tiers de poser des actions similaires et, d'autre part, elle prévenait la récidive de l'auteur. La peine d'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif comportait en outre un volet symbolique en ce qu'elle soulignait la désapprobation sociale face à de tels agissements²⁵⁶.

Il est intéressant de faire un parallèle avec la régulation du terrorisme. Dans les deux hypothèses, la répression cède le pas à l'anticipation. Des sanctions pénales préventives émergent dans le but de contrer ou d'endiguer l'extrémisme²⁵⁷, s'inscrivant dans la mouvance de la « prévention sécuritaire »²⁵⁸. L'interdiction vise donc à la fois à sanctionner et à prévenir.

²⁵⁰ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, pp. 17-18 et F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. IV, *La peine*, 1^{re} éd., Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 1174-1175.

²⁵¹ J. PRADEL, *Droit pénal comparé*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2016, p. 583 et F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. IV, *op. cit.*, p. 1174.

²⁵² F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. IV, *op. cit.*, p. 1174 et E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Aux grands maux, les grands remèdes ? », *Citoyenneté & Participation (CPCP asbl)*, Bruxelles, 2023, <http://www.cpcp.be/publications/interdiction-manif/> (consulté le 12 juin 2024), pp. 18-19.

²⁵³ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, pp. 17-18.

²⁵⁴ F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. IV, *op. cit.*, p. 1177.

²⁵⁵ Pour plus d'informations sur les objectifs des peines, voy. not. T. MOREAU et D. VANDERMEERSCH, *Eléments de droit pénal*, Bruxelles, La Charte, 2022 : Originellement, la peine servait principalement à réprimer et neutraliser une personne (p. 227). Par la suite, il a été mis en évidence qu'une peine peut remplir d'autres fonctions : réparer, faire de la prévention générale, prévenir la récidive et permettre l'amendement et la resocialisation du condamné (pp. 225-230). Voy. aussi Loi du 29 février 2024 introduisant le livre Ier du Code pénal (1), art. 27, *M.B.*, 8 avril 2024, p. 40520 : Le nouveau Code pénal reformule les objectifs poursuivis par une peine en conservant les idées de désapprobation sociale, de restauration et réparation, de réinsertion et de protection de la société.

²⁵⁶ Projet : Rapport première lecture précité, p. 71. À ce sujet, le gouvernement soutient la non-pertinence « de savoir s'il s'agit d'une mesure symbolique ou non » en ce que « [l']objectif du ministre est uniquement de créer la possibilité d'éloigner les auteurs de troubles des manifestations » (Projet : Rapport première lecture précité, p. 97).

²⁵⁷ Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, *op. cit.*, §§ 24-26.

²⁵⁸ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, pp. 17-18.

SECTION 2. FINALITE : CONSECRATION DE LA LOGIQUE SECURITAIRE

L'introduction des articles 9 à 11 dans le Code pénal a été proposée dans « l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de la défense de l'ordre et de la prévention du crime, de la protection de la santé ou de la morale, ou de la protection des droits et libertés d'autrui »²⁵⁹. L'exposé des motifs du projet de loi fait état des éléments qui ont mené à la proposition d'introduction d'une peine d'interdiction judiciaire de manifester.

Il arrive souvent que les forces de l'ordre fassent l'objet d'agressions lors de manifestations²⁶⁰. Le Parlement européen souligne d'ailleurs les conditions de travail compliquées dans lesquelles la police travaille²⁶¹. Un premier objectif vise à éviter un contexte où la police serait systématiquement prise pour cible²⁶². Tant le Parlement européen que l'OVB soutiennent que la protection de la police est un but légitime²⁶³.

Toute dégradation ou violence nuisant à la société dans son ensemble, un second objectif vise « prévenir les troubles »²⁶⁴. En plus de compromettre la sécurité de tous, les débordements à l'occasion de rassemblements revendicatifs portent atteinte à la liberté d'expression et de manifester pacifiquement de l'intégralité des citoyens²⁶⁵. Les articles 9 à 11 ont été proposés afin de défendre l'ordre public²⁶⁶ et de « protéger les droits fondamentaux de ceux qui manifestent de manière pacifique »²⁶⁷.

L'IFDH estime que l'exigence de finalité est atteinte même si chaque situation individuelle doit ultérieurement faire l'objet d'une analyse *in concreto* pour voir si la peine rencontre bien un des objectifs poursuivis²⁶⁸. La CEDH reconnaît les objectifs de prévention (des crimes et des troubles à l'ordre public²⁶⁹) et de protection (des droits et libertés des autres manifestants²⁷⁰) comme légitimes²⁷¹, d'autant plus que les Etats sont tenus de garantir la sécurité et le droit de

²⁵⁹ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 33.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ Parlement européen, *op. cit.*, § 8.

²⁶² Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 33.

²⁶³ Parlement européen, *op. cit.*, § 10 et OVB, *Advies Voorontwerp van wet [...]*, *op. cit.*, p. 6.

²⁶⁴ *Ibid.*

²⁶⁵ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 33.

²⁶⁶ IFDH, *Avis n°04/2023 [...]*, *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁶⁷ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 34.

²⁶⁸ IFDH, *Avis n°04/2023 [...]*, *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁶⁹ La finalité de défense de l'ordre a notamment été retenue dans l'arrêt de la Cour eur. D.H., *Ezelin c. France* précité, §§ 46-47.

²⁷⁰ La finalité de protection des droits des autres a notamment été retenue dans l'arrêt de la Cour eur. D.H., *Oya Ataman c. Turquie* du 5 décembre 2006, §§ 31-32.

²⁷¹ CEDH précitée, art. 10, §2 et art. 11, §2 et Projet : Rapport première lecture précité, p. 100.

réunion pacifique²⁷². La mesure cherche à utiliser le droit pénal comme bouclier des droits de l'homme (voir *supra*), qu'elle permette aux forces de l'ordre d'être respectées et aux individus de manifester pacifiquement s'ils le souhaitent.

SECTION 3. LEGALITE DU VECTEUR D'INTRODUCTION

Le droit pénal est bercé par l'adage « *nullum crimen, nulla poena sine lege* » qui signifie qu'il n'y a pas d'infraction ni de peine sans loi²⁷³. Non seulement l'incrimination et la peine doivent être prévues par la loi, mais la loi doit être accessible, précise, claire et prévisible²⁷⁴. L'objectif est de permettre aux individus de savoir si le comportement qu'ils adoptent est punissable ou non, ainsi que de connaître la peine qui s'y rapporte²⁷⁵.

§ 1. Introduction via une loi

L'interdiction judiciaire de manifester devait être insérée dans le Code pénal via un projet de loi²⁷⁶. Elle nécessitait l'assentiment du Parlement pour voir le jour. L'opposition massive au projet, au sein du Parlement et en dehors, a mené au retrait des articles envisagés. S'il avait été adopté, un contrôle juridictionnel direct aurait été possible. Par conséquent, l'exigence de légalité était rencontrée.

§ 2. Prévisibilité : risque de détournement terminologique

« Légalité » ne signifie pas *ipso facto* « prévisibilité ». Pour qu'une loi soit suffisamment précise et claire, elle ne doit pas employer des termes « trop inclusifs »²⁷⁷. Outre la terminologie, le texte ne doit pas s'attarder sur des considérations inutiles qui risqueraient de mener à de l'insécurité juridique.

A. Rassemblement revendicatif

Là où en France la loi parle de « manifestation »²⁷⁸, la Belgique a préféré les termes de « rassemblement revendicatif » dans le nouvel article 34^{sexies}²⁷⁹. Le choix des mots a son

²⁷² Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* précité, §§32-34 ; Cour eur. D.H., arrêt *Organisation Macédonienne Unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie* du 20 octobre 2005, § 115 et Cour eur. D.H., arrêt *Öllinger c. Autriche* du 29 juin 2006, §§ 35-37.

²⁷³ E. CLAES, *op. cit.*, p. 211 ; F. KUTY, *Principes généraux du droit pénal belge*, t. I, *La loi pénale*, 3e éd., Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 20-21 et P. DE HERT, S. GUTWIRTH, S. SNACKEN et E. DUMORTIER, *op. cit.*, p. 380.

²⁷⁴ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 5 et E. CLAES, *op. cit.*, pp. 212-214.

²⁷⁵ Projet : Avis CE n° 74.249/1 précité, p. 8.

²⁷⁶ Projet initial précité.

²⁷⁷ E. CLAES, *op. cit.*, p. 226.

²⁷⁸ Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 précitée, art. 7.

²⁷⁹ Projet initial précité, Projet de loi, pp. 185-186.

importance et permet de définir précisément ce que cette notion signifie en l'espèce et quelles situations elle englobe.

Le rassemblement revendicatif est défini au sein du projet d'article 34^{sexies} et est explicité dans l'exposé des motifs du projet de loi initial comme un « rassemblement (généralement) mobile (mais qui peut également être statique) en plein air où s'exprime en commun une opinion souvent partagée par les organisateurs et les participants. Il s'agit donc d'une expression d'opinion collective sur la voie publique. C'est souvent la seule manière, pour les participants, de pouvoir s'exprimer »²⁸⁰. Un rassemblement revendicatif peut donc être considéré comme une manifestation. Il remplit les mêmes critères essentiels : caractère collectif et public, expression d'une opinion, réunion statique ou en mouvement²⁸¹. L'usage des termes « rassemblement revendicatif » permet de donner davantage d'envergure à la définition et d'envisager d'autres moyens d'expression que la manifestation telle que nous la connaissons aujourd'hui. La nouvelle peine aurait ainsi pu bénéficier d'une marge de manœuvre plus grande dans son application.

En pratique, la distinction entre les deux termes reste floue, voire inexistante. KHALIL AOUASTI (PS) indique que l'appellation « rassemblement revendicatif » provient du droit français ce qui porte à confusion car les schémas de pensée qui lui sont rattachés ne sont pas transposables²⁸². Cela amène de l'insécurité juridique en ce qu'il est complexe de comprendre ce qui a justifié le choix terminologique du législateur.

Au-delà de la comparaison avec le terme « manifestation », la notion-même de « rassemblement revendicatif » a fait l'objet de nombreuses critiques.

Le 26 mai 2023, suite à la publication de la première version du projet de loi, les syndicats se sont alarmés dans une lettre ouverte de l'étendue de la définition. Elle pouvait se rapporter à de trop nombreux cas de figure. La définition ne contenait pas d'indication de grandeur, visant tant des mobilisations avec une multitude de participants que celles plus restreintes. Le droit de grève pouvait par conséquent être indirectement touché, l'usage de piquets de grève s'apparentant à des rassemblements plus restreints²⁸³.

²⁸⁰ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 34.

²⁸¹ Pour une définition de la manifestation voy. *supra*.

²⁸² Projet : Rapport première lecture précité, p. 92.

²⁸³ D. MORELLI, « Un projet de loi contre les casseurs... ou les grévistes ? », *L'Info*, n°10, 26 mai 2023, <https://linfo-csc.be/magazine/cinquante-ans-de-lutte-pour-une-europe-plus-sociale/un-projet-de-loi-contre-les-casseurs-ou-les-grevistes/> (consulté le 7 novembre 2024), p. 3.

L'amendement n° 13 a adapté l'article 34^{sexies} afin de répondre aux critiques, notamment en précisant la portée d'un « rassemblement revendicatif ». Seuls les rassemblements de 100 personnes ou plus ont été compris dans la définition et la grève a été exclue du champ d'application de l'article²⁸⁴. Manifestation et rassemblement revendicatif sont dès lors des synonymes uniquement en cas de grande manifestation. Malgré ces ajouts, les critiques ont persisté.

Le Conseil d'Etat a tout d'abord estimé que le critère du nombre de manifestants portait atteinte aux principes d'égalité et de légalité en matière pénale. S'il convenait d'objectiver les catégories de personnes visées par la peine, le critère de l'ampleur ne semblait pas pertinent compte tenu des buts poursuivis par le projet de loi. En effet, le risque de récidive est aussi important lors de petites manifestations que lors de grandes manifestations. De plus, le nombre de personnes peut être calculé à différents endroits, de différentes manières et à différents moments lors d'un rassemblement revendicatif. Se baser sur un nombre arbitraire de 100 personnes menait une trop grande incertitude²⁸⁵.

Le Conseil d'Etat a également fait écho aux craintes des syndicats et souligné la portée inconnue donnée au droit de grève²⁸⁶. Il convient donc de s'interroger quant à l'application de l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif dans l'hypothèse de l'usage de piquets de grèves. Nous nous attacherons à détailler cette difficulté au point suivant.

En conclusion, malgré les ajouts, le choix terminologique de « rassemblement revendicatif » demeurerait ambigu. Il pouvait viser une catégorie plus ou moins large d'acteurs en fonction de l'interprétation donnée. Cela ne permettait pas de garantir à suffisance la sécurité juridique à suffisance, à cause d'un manque de prévisibilité de la disposition²⁸⁷.

B. Grève et piquet de grève

La première version de l'article ne faisait pas mention de la grève, ce qui lui a valu des critiques (voir *supra*). Malgré les corrections apportées, la notion-même de « grève » était sujette à interprétation²⁸⁸.

²⁸⁴ Projet : Amendement n° 13 précité, pp. 2-4.

²⁸⁵ Projet : Avis CE n° 74.249/1 précité, pp. 6-8. *N.B.* : Marijke Dillen (Vlaams Belang) pose également la question de l'attitude à adopter si le rassemblement compte 99 participants. Elle met en avant la solution de se baser sur les comportements des individus et non leur nombre (Projet : Rapport première lecture précité, p. 88).

²⁸⁶ Projet : Avis CE n° 74.249/1 précité, pp. 8-9.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 8.

²⁸⁸ *Ibid.*, pp. 8-9.

Tout d'abord, l'article 34^{sexies} se rapportait « à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 6 de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe »²⁸⁹, dans le but d'encadrer le droit de grève. La référence à l'article 28 aurait eu pour conséquence qu'une notion issue du droit de l'Union aurait été appliquée dans un cadre national. La Cour de Justice de l'Union européenne (ci-après « CJUE ») aurait dès lors été compétente pour interpréter le terme, conformément à l'arrêt *Dzodzi*²⁹⁰.

Or, « [d]ans les arrêts *Viking*²⁹¹ et *Laval*²⁹², la [CJUE] a déjà par le passé conféré une portée restreinte au droit de grève et au droit aux actions collectives en les mettant en balance avec la libre circulation »²⁹³ des travailleurs (*Viking*) et des services (*Laval*). Le Conseil d'Etat demandait donc que les travaux préparatoires clarifient si les auteurs du projet souhaitaient conférer une portée similaire à celle reconnue par la CJUE au terme « grève », afin de prévenir toute ambiguïté²⁹⁴.

Aussi, l'étendue exacte du droit de grève restait imprécise en ce qu'il n'est pas défini par la loi belge²⁹⁵.

Il est toujours complexe d'aborder juridiquement un terme qui est avant tout un « fait social » composé d'éléments factuels²⁹⁶. La doctrine et la jurisprudence ont permis de relever les éléments essentiels du droit de grève à travers les multiples définitions qu'elles ont construites²⁹⁷. VIVIANNE VANNES opte ainsi pour la définition suivante : « Le droit de grève est le droit des travailleurs ou de leurs représentants de cesser temporairement, de manière collective et concertée, le travail en vue d'obtenir par une pression exercée à l'encontre de l'employeur la satisfaction d'un intérêt professionnel qui trouve son origine dans un conflit collectif d'intérêt ou dans un différend individuel présentant un intérêt collectif

²⁸⁹ Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité, p. 9.

²⁹⁰ Projet : Avis CE n° 74.249/1 précité, pp. 8-9. *N.B.* : L'arrêt *Dzodzi* affirme que la CJUE peut se prononcer sur des notions européennes insérées dans des législations nationales, même lorsque l'application du droit de l'Union résulte uniquement du choix des États membres (CJUE, arrêt *Massam Dzodzi/Etat belge* du 18 octobre 1990, affaires jointes C-297/88 et C-197/89, §§ 29-42).

²⁹¹ CJUE, arrêt *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti* du 11 décembre 2007, C-438/05.

²⁹² CJUE, arrêt *Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet e.a.* du 18 décembre 2017, C-341/05.

²⁹³ Projet : Avis CE n° 74.249/1 précité, pp. 8-9.

²⁹⁴ *Ibid.*

²⁹⁵ V. VANNES, *Le droit de grève – Concilier le droit de grève et les autres droits fondamentaux : recours au principe de proportionnalité ?*, 2^e éd., coll. Droit Social, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 349.

²⁹⁶ *Ibid.*, pp. 356-357.

²⁹⁷ *Ibid.*, pp. 357-362.

professionnel »²⁹⁸. Le droit de grève, bien que mis en œuvre collectivement²⁹⁹, est un droit individuel, reconnu par la Cour de cassation à chacun des travailleurs depuis l'arrêt *De Bruyne* du 21 décembre 1981³⁰⁰.

Lors des débats concernant l'adoption de l'article 34^{sexies}, des parlementaires ont, à plusieurs reprises, fait part de leurs inquiétudes de voir l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif s'appliquer à des situations non ciblées au départ par la mesure, notamment au droit de grève³⁰¹. Certains craignaient de voir la situation de l'entrave méchante à la circulation³⁰² se reproduire : bien que le ministre de la Justice de l'époque eût assuré que le champ d'application de l'entrave méchante n'incluait pas le droit de grève³⁰³, un élargissement progressif du concept a mené à la condamnation de grévistes sur base de l'article 406 du Code pénal³⁰⁴.

La question des piquets de grève demeurait encore plus ambiguë, tant les piquets « d'obstacles » (caractérisés par l'usage de la violence pour bloquer l'accès aux locaux de l'entreprise) que les piquets « de persuasion » (où les grévistes, par une présence pacifique devant l'entreprise, cherchent à dissuader)³⁰⁵. Le droit de grève était exclu de l'article 34^{sexies} mais il n'était pas clairement établi si l'exclusion s'étendait aux piquets de grève et, le cas échéant, à toutes leurs formes ou uniquement aux piquets « de persuasion ». Malgré les demandes de clarification au ministre, il ne s'est pas prononcé explicitement sur cette question. Il renvoyait aux articles cités dans le projet de loi et à la jurisprudence y afférente³⁰⁶.

Même la jurisprudence ne permettait pas de savoir si les piquets de grève étaient compris dans l'exercice licite du droit de grève. Selon l'arrondissement judiciaire où le litige aurait été traité, la décision du juge aurait pu varier³⁰⁷. Cette controverse, porteuse d'insécurité juridique, s'est

²⁹⁸ V. VANNES, *op. cit.*, p. 369.

²⁹⁹ P. HUMBLET et J. PEETERS, *Synopsis van het Belgische sociaal recht – Collectief arbeidsrecht*, 8^e éd., Bruxelles, Intersentia, 2023, p. 120.

³⁰⁰ Cass., 21 décembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 583 et V. VANNES, *op. cit.*, p. 370.

³⁰¹ Projet : Rapport première lecture précité, pp. 98, 102 et 104 ; Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 8 et E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 22.

³⁰² C. pén., art. 406.

³⁰³ Proposition de loi modifiant l'article 406 du Code pénal en vue de sauvegarder le droit de grève, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. extr. 2003, n°51-0118/001, p. 4.

³⁰⁴ H. GHULAM FARAG, « Het Belgische stakingsrecht onder vuur », *T.v.M.R.*, 2022/3, pp. 22-24 et B. BAURAIN, *op. cit.*, p. 7. Voy. aussi Trib. corr. Liège, div. Liège (17^e ch.), 23 novembre 2020, *J.L.M.B.*, 2021, pp. 499-507.

³⁰⁵ F. HENDRICKX, « Arbeidsrecht ge(de)blokkeerd : over rechterlijke tussenkomst bij staking », in *Recht in beweging* (sous la dir. de P. ANTHONISSEN *et al.*), Anvers, Maklu, 2006, p. 50.

³⁰⁶ Projet : Rapport première lecture précité, pp. 102-103 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 9.

³⁰⁷ Voy. not. F. DORSSEMONT, « De NMBS-stakingsverboden : een gemiste kans tot reflectie over de grenzen van het recht te staken. Van kolder naar polder, ook wel: even proeven van een geslaagde (sic) Hollandse receptie (art. 6 juncto art. 31 E.S.H.) », *Chron. D.S.*, 2000, pp. 413-421.

cristallisée dans les débats des parlementaires à propos l'adoption de l'article 34*sexies* : KHALIL AOUASTI et NABIL BOUKILI soutenaient des thèses opposées. Selon le premier, « la jurisprudence constante de la Cour de cassation et des cours de travail indique explicitement que le piquet de grève fait partie inhérente du droit de grève »³⁰⁸. Le deuxième, à l'inverse, mettait en avant le fait que « la jurisprudence a déjà confirmé à plusieurs reprises que les piquets [de grève] ne relevaient pas de cette notion »³⁰⁹. Selon l'arrêt n°123/2024 de la Cour constitutionnelle, rendu postérieurement à la saga parlementaire entourant l'article 34*sexies*, les piquets de grève sont inclus dans le droit de grève, pour autant qu'ils restent pacifiques³¹⁰. Cette approche vise à garantir un équilibre entre la liberté d'action des grévistes et les droits des tiers. Enfin, même à supposer l'exclusion claire du droit de grève et des piquets du champ d'application de l'article 34*sexies*, la question serait demeurée ouverte dans le cas d'un « exercice illégitime » du droit de grève³¹¹, à savoir notamment en cas de recours à la violence³¹². La Cour Constitutionnelle ne visant que les manifestations pacifiques³¹³, le risque existait d'une application de l'article 34*sexies* en cas de piquets « d'obstacles ».

La prévisibilité de la mesure ne pouvait pas être assurée si la terminologie utilisée laissait place à une trop grande marge d'interprétation. Les chiffres présentés dans le dernier rapport de la Confédération syndicale internationale ne rassurent pas à cet égard : la liste des pays ne respectant pas le droit de grève n'a cessé de s'agrandir. En 2014, déjà 63% des pays violaient le droit de grève, pour augmenter à 87% en 2023³¹⁴. La Belgique en particulier n'est pas un

³⁰⁸ Projet : Rapport première lecture précité, p. 93.

³⁰⁹ *Ibid.*, p. 102 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 9.

³¹⁰ C. const., 14 novembre 2024, n° 123/2024, disponible sur <http://www.const-court.be>, B.9.2 et B.9.3.

N.B. : La formulation de la question préjudicielle ainsi que la volonté de protection du droit de grève exprimée par la Cour constitutionnelle permettent d'aboutir à ce constat. L'arrêt concernait plus précisément la question de l'autorisation de recourir à une requête unilatérale en cas de piquet de grève « de persuasion ». La Cour constitutionnelle a répondu qu'il fallait interpréter strictement les conditions et que le seul exercice légitime du droit de grève ne constituait pas une cause d'absolue nécessité justifiant l'emploi d'une requête unilatérale (A.5.2. et B.9.2.).

³¹¹ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 22.

³¹² V. VANNES, *op. cit.*, p. 372.

³¹³ C. const., 14 novembre 2024, précité, B.9.2.

³¹⁴ X., « De repressive tegen actievoorders neemt overall toe, ook bij ons », *Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)*, 26 juillet 2023, <https://www.hetacv.be/nieuws-algemene-pagina/2023/07/26/de-repressie-tegen-actievoorders-neemt-overal-toe--ook-bij-ons?t=1731079626572> (consulté le 12 novembre 2024) et International Trade Union Confederation, 2023 *ITUC Global Rights Index – The world's worst countries for workers – Executive Summary*, 23 juin 2023, pp. 10 et 39.

exemple. Elle appartient à la catégorie des pays violant régulièrement des droits collectifs au travail³¹⁵.

C. Sciemment, volontairement et intentionnellement

Les termes « sciemment, volontairement et intentionnellement » ont été ajoutés dans le texte par l'amendement n° 13³¹⁶ pour une raison peu claire.

En effet, pour qu'un acte soit punissable, il doit être composé d'un élément matériel et d'un élément moral³¹⁷. Par conséquent, « [l]a conscience d'agir et le libre arbitre de l'auteur sont présumés » jusqu'à preuve du contraire³¹⁸ et l'ajout des termes semblait superflu en ce qu'ils exprimaient une condition de base pour qu'un acte soit punissable³¹⁹. L'ajout pouvait néanmoins se justifier s'il se rapportait à une intention générale³²⁰. Au sein du Code pénal, d'autres dispositions, comme celle du dol³²¹, contiennent une précision d'intentionnalité³²².

Selon le Conseil d'Etat, l'ajout des termes « sciemment, volontairement et intentionnellement » était inutile si l'unique objectif était d'appuyer le caractère délibéré des infractions. Toutefois, si les termes faisaient référence à la volonté d'utiliser un rassemblement revendicatif comme moyen pour commettre une infraction, le Conseil d'Etat conseillait de le faire apparaître plus clairement³²³.

En tout état de cause, l'ajout des termes prêtait plus à confusion qu'autre chose. Ils rendaient l'application des articles 9 à 11 moins prévisible.

SECTION 4. ANALYSE DE PROPORTIONNALITE

La peine d'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif doit, outre son caractère légal (rempli) et sa prévisibilité (sujette à caution), répondre à un objectif de nécessité dans une société démocratique³²⁴. Nous rappellerons succinctement la marge d'appréciation

³¹⁵ X., « De repressive tegen actievoerders neemt overall toe, ook bij ons », *op. cit.* et Confédération syndicale internationale, « Belgique – Profil juridique », 2024, <https://www.ituc-csi.org/belgique-127?lang=fr> (consulté le 12 novembre 2024).

³¹⁶ Projet : Amendement n° 13 précité, p. 2.

³¹⁷ T. MOREAU et D. VANDERMEERSCH, *op. cit.*, p. 91.

³¹⁸ *Ibid.*, pp. 168-170 et Loi du 29 février 2024 introduisant le livre Ier du Code pénal (1), art. 7, §1, al. 1, *M.B.*, 8 avril 2024, p. 40520.

³¹⁹ Cette idée a été soutenue à la fois par Marijke Dillen (VB) et par Nabil Boukili (PVDA-PTB). Projet : Rapport première lecture précité, pp. 76 et 88.

³²⁰ Cette idée a été soutenue par Khalil Aouasti (PS). *Ibid.*, p. 100.

³²¹ Loi du 29 février 2024 introduisant le livre Ier du Code pénal (1), art. 7, §2, *M.B.*, 8 avril 2024, p. 40520.

³²² Khalil Aouasti (PS) souligne cette idée. Projet : Rapport première lecture précité, p. 92.

³²³ Projet : Avis CE n° 74.249/1 précité, p. 6.

³²⁴ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 5.

dont dispose le juge dans l'application de la peine. Nous analyserons ensuite l'adéquation de la sanction à l'objectif poursuivi, sa nécessité et sa proportionnalité au sens strict³²⁵.

§ 1^{er}. Marge d'appréciation

Les réflexions et observations émises dans le cadre du chapitre relatif à l'interdiction individuelle et préventive de manifester sont également applicables à l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif.

La peine d'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif demeure une mesure moins contraignante que l'interdiction de toute une manifestation³²⁶. Mais elle aurait tout de même dû être interprétée strictement étant donné qu'elle restreignait des droits fondamentaux (voir *supra*)³²⁷. L'amendement n° 13 était d'ailleurs venu ajouter des conditions pour s'assurer de l'interprétation restrictive de la peine³²⁸.

Le fait que la sanction s'apparentait à une mesure d'ordre préventif, et non punitif, imposait une appréciation étroite des conditions d'application (voir *supra*)³²⁹. La nécessité d'apprécier la vraisemblance de survenance d'un certain comportement dans le chef du prévenu rendait l'application d'autant plus délicate³³⁰. Toutefois, la peine n'étant envisagée qu'en cas « d'infractions violentes ou d'actes de vandalisme commis dans le contexte d'un (précédent) rassemblement revendicatif »³³¹, la sanction aurait pu être interprétée largement (voir *supra*)³³².

En tout état de cause, la voie pénale ne doit toujours être envisagée qu'en dernier recours³³³. La CourEDH soutient que « [l]a position dominante qu'occupe le Gouvernement lui commande de témoigner de retenue dans l'usage de la voie pénale, surtout s'il y a d'autres moyens de répondre aux attaques et critiques injustifiées de ses adversaires »³³⁴. L'inclusion d'une telle interdiction au sein d'une loi criminelle, comme le Code pénal, imposait l'application d'une marge d'appréciation stricte par les autorités nationales³³⁵.

³²⁵ H. ALCARAZ et O. LECUCQ, *op. cit.*, p. 14.

³²⁶ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Aux grands maux, les grands remèdes ? », *op. cit.*, p. 18 ; J.-H. ROBERT, *op. cit.* et IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 7.

³²⁷ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Barraco c. France* précité, §§ 41-42 et Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* précité, § 91.

³²⁸ Projet : Amendement n° 13 précité, pp. 2-4.

³²⁹ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, pp. 5-6 et IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 4.

³³⁰ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 5.

³³¹ Projet initial précité, Exposé des motifs, pp. 35-36.

³³² P. DUFFY, *op. cit.*, p. 48 et Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité, p. 29.

³³³ S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 79 et 85.

³³⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Sürek c. Turquie* (n° 2) du 8 juillet 1999, § 34.

³³⁵ E. CLAES, *op. cit.*, p. 212 et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 85.

§ 2. Adéquation de la peine

A. Rationalité pénale moderne

Le droit pénal étant supposé être subsidiaire³³⁶, il convient de se demander pourquoi la problématique des débordements durant les manifestations a été abordée sous forme de peine et si une réponse pénale était adéquate.

Une des raisons sous-jacente au choix d'une réponse pénale est l'ancrage profond de la rationalité pénale moderne dans nos systèmes de justice, qui lie inextricablement crime et sanction. Depuis le XVIII^{ème} siècle, le système de justice occidentale évolue dans une logique où chaque infraction appelle une réponse pénale³³⁷. La peine privative de liberté en particulier est assez commune et est devenue *la* peine de référence dès le milieu du XIX^{ème} siècle³³⁸. Les normes pénales sont vues comme une manière de protéger la société actuelle³³⁹.

Dans ce contexte, les débordements lors des manifestations sont perçus comme une rupture de l'ordre juridique et la réponse pénale s'impose *ipso facto* comme solution. Or, comme l'avance DAMIEN VANDERMEERSCH dans son ouvrage, « de nombreuses situations ne méritent pas un traitement pénal ou, à tout le moins, devraient trouver des réponses en dehors du champ pénal »³⁴⁰.

B. Cohérence

a. Par rapport à l'infraction

La peine d'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif était cohérente par rapport au comportement reproché. En effet, seules des infractions commises dans le cadre de rassemblements revendicatifs pouvaient donner lieu à l'application d'une telle sanction³⁴¹.

³³⁶ S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 79 et 85.

³³⁷ D. KAMINSKI et J.-F. CAUCHIE, « Éléments pour une sociologie du changement pénal en Occident. Éclairage des concepts de rationalité pénale moderne et d'innovation pénale », *Champ pénal*, vol. 4, 2007, pp. 4-5 et R. CAPPI, *Motifs du contrôle et figures du danger*, coll. Crimen, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 205.

³³⁸ D. KAMINSKI et J.-F. CAUCHIE, *op. cit.*, pp. 4-5 et P. ARTIERES, P. LASCOUMES et G. SALLE, « Introduction : Gouverner et enfermer. La prison, un modèle indépassable ? », in *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable ?* (sous la dir. de P. ARTIERES et P. LASCOUMES), Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 26-30.

³³⁹ D. NOKIN (réalisateur), « Interview Philippe Landenne, jésuite », *Jésuites d'Europe Occidentale Francophone*, 12 mars 2018, https://www.youtube.com/watch?v=s1CGoexSA_4 (consulté le 10 octobre 2024).

³⁴⁰ D. VANDERMEERSCH, « La procédure pénale au début du XXI^e siècle – Les défis », *J.T.*, n°6605, 2015/19, p. 420.

³⁴¹ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 34 et Projet : Rapport première lecture précité, p. 69.

b. Par rapport aux principes du Livre Ier du Code pénal

Il s'agissait d'une peine accessoire, et non principale³⁴². Par conséquent, il aurait été plus logique de l'insérer dans le troisième, voire dans le quatrième alinéa, de l'article 7 de l'ancien Code pénal³⁴³. Or, le projet de loi indiquait, dans sa première et dernière version, que l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif était insérée dans le deuxième alinéa de l'article 7³⁴⁴. L'*Ordre Van Vlaamse Balies* notait, à juste titre, que l'article 7 était peu lisible et qu'il était difficile de comptabiliser les alinéas³⁴⁵.

Quant au nouveau Code pénal, il ne prévoyait pas (et ne prévoit toujours pas) de peine spécifique d'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif. Il privilégie le maintien des peines traditionnelles, avec un renforcement des sanctions dans le cas de violence contre les forces de l'ordre, en raison de la fonction sociale assumée par les agents de police : tout acte violent à leur encontre est qualifié de circonstance aggravante, justifiant ainsi des peines plus lourdes³⁴⁶.

Le gouvernement motivait toutefois l'introduction de l'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif en soulignant qu'elle ne visait pas uniquement la protection des forces de l'ordre, mais également celle des « citoyens ordinaires qui souhaitent participer pacifiquement à un rassemblement revendicatif »³⁴⁷. Partant, il estimait que l'article 34^{sexies} pourrait s'articuler de manière cohérente avec le projet du nouveau Code pénal³⁴⁸.

La cohérence recherchée faisait cependant défaut lorsqu'on se penchait sur une des peines envisagées dans l'hypothèse du non-respect d'une interdiction de participer à un rassemblement revendicatif : comme l'avait relevé le Conseil d'État, « un emprisonnement de trois mois à un an »³⁴⁹ paraissait peu compatible avec les principes du nouveau Code pénal, qui mettait en garde contre les effets contre-productifs des courtes peines de prison³⁵⁰.

³⁴² IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 10 et OVB, *Advies Voorontwerp van wet* [...], *op. cit.*, p. 7.

³⁴³ *Ibid.*

³⁴⁴ Projet initial précité, *Projet de loi*, p. 185 et *Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité*, p. 8.

³⁴⁵ OVB, *Advies Voorontwerp van wet* [...], *op. cit.*, p. 7.

³⁴⁶ *Ibid.* ; *Projet initial précité*, *Exposé des motifs*, p. 35 et OVB, « *Nieuwe SMS, nieuwe bezwaren* », *op. cit.*

³⁴⁷ *Projet initial précité*, *Exposé des motifs*, p. 35.

³⁴⁸ *Ibid.*

³⁴⁹ *Projet initial précité*, *Projet de loi*, p. 186.

³⁵⁰ *Projet : Avis CE n° 74.249/1 précité*, p. 9.

C. Inefficacité de l'interdiction proposée

La peine d'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif constituait une mesure dissuasive. L'ajout d'une peine en cas de non-respect de l'interdiction permettait de s'assurer de l'efficacité de l'article 34^{sexies}, en ce que l'existence d'une sanction accentuée l'effet dissuasif³⁵¹. Le vice-premier ministre n'hésitait pas à comparer l'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif avec l'interdiction de stade qui a permis de réduire la présence de hooligans³⁵². La comparaison était pourtant critiquable, dans la mesure où le contrôle et l'exécution des mesures liées aux interdictions de stade sont différentes de celles applicables à l'interdiction de participation à des rassemblements revendicatifs³⁵³.

Les avocats d'AVOCATS.BE soulignaient d'ailleurs qu'« une interdiction n'a jamais empêché celui qui veut passer à l'acte de le faire »³⁵⁴. SOPHIE ROHONYI (DéFI) allait même plus loin. Elle mettait en évidence la non-efficacité d'un tel dispositif en France et estimait que la mesure aurait pu avoir un effet pervers : au lieu de protéger les manifestants pacifiques, la mesure risquait de les convaincre de l'absence des casseurs alors que ceux-ci auraient tout de même été présents³⁵⁵. Avec un risque accru pour la sécurité publique qui en découlerait.

Si, en théorie, l'ordre public et la sécurité des citoyens semblaient protégés par l'interdiction judiciaire (d'autant qu'elle aurait été introduite par une loi³⁵⁶), l'objectif recherché ne résistait pas à une mise en perspective pratique³⁵⁷.

D. (In)effectivité de l'interdiction proposée

L'utilité d'instaurer une peine d'interdiction de manifester n'était pas démontrée. Le risque existait d'être confronté à deux dérives : soit une peine peu (ou pas) utilisée qui se serait révélée inutile, contribuant à l'inflation législative ; soit une peine appliquée trop fréquemment, au prix d'une mise en cause des libertés fondamentales, en raison des critères d'application trop facilement remplis.

VANESSA MATZ (Les Engagés) soulignait que, pour pouvoir être appliquée, la sanction nécessitait que le casseur ait été préalablement condamné pour ses actions. Or, selon elle, les

³⁵¹ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 38.

³⁵² Projet : Rapport première lecture précité, p. 43.

³⁵³ Sur l'interdiction de stade voy. L. TODTS, *op. cit.*, pp. 238-239, 265-266 et 270-271.

³⁵⁴ Projet : Rapport première lecture précité, p. 85.

³⁵⁵ *Ibid.*, pp. 36-37.

³⁵⁶ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 37.

³⁵⁷ Voy. not. M. DUCH GIMÉNEZ *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), *op. cit.*

casseurs ne sont pas condamnés actuellement. La peine était vouée à être inefficace en l'absence de moyens supplémentaires mis à disposition de la police et de la justice³⁵⁸.

Quant aux critiques émises en relation avec la courte durée de l'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif ou de l'emprisonnement en cas de non-respect, le vice-premier ministre réfutait l'idée qu'elle serait inapplicable en pratique, affirmant que « les courtes peines sont réellement exécutées, comme il a pu le constater en visitant récemment la maison de détention de Courtrai »³⁵⁹. L'actualité récente contredit ces propos : en raison de la surpopulation carcérale, des libérations anticipées sont accordées, principalement aux détenus purgeant des courtes peines (étant donné que ceux condamnés pour des crimes graves ou des infractions sexuelles ne peuvent bénéficier de la mesure)³⁶⁰.

Enfin, initialement, l'avant-projet de loi ne prévoyait aucune sanction en cas de non-respect de l'interdiction³⁶¹ or, « une norme juridique sans sanction n'est pas une norme juridique »³⁶². Cette lacune a été corrigée dans le projet de loi final³⁶³. Pourtant, même si la peine avait été appliquée, le Conseil d'Etat exprimait des doutes quant à la possibilité d'assurer son maintien effectif dans la pratique³⁶⁴ (voir *infra*).

§ 3. Nécessité de la restriction

A. Double peine

L'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif était envisagée comme peine complémentaire, venant en accessoire d'une condamnation principale³⁶⁵. Le fait de punir doublement l'auteur d'infractions commises lors d'un rassemblement revendicatif visait, sur papier, à lutter contre la récidive et à renforcer la sécurité (voir *supra*). Il était cependant légitime de se demander si l'introduction d'une telle peine n'avait pas plutôt comme but d'accentuer la punition de l'auteur plutôt que de prévenir un danger concret³⁶⁶. En effet, l'auteur

³⁵⁸ Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 12.

³⁵⁹ Projet : Rapport première lecture précité, p. 44.

³⁶⁰ M. COL et S. DAMAN, « Surpopulation carcérale : un détenu sur 20 libéré plus tôt que prévu », *RTL info*, 27 novembre 2024, <https://www.rtl.be/actu/belgique/justice/surpopulation-carcerale-un-detenu-sur-20-libere-plus-tot-que-prevu/2024-11-27/article/729843> (consulté le 4 décembre 2024) et X., « Débat : la libération anticipée des détenus en réponse à la surpopulation carcérale », *RTBF actus*, 20 septembre 2024, <https://www.rtbf.be/article/debat-la-liberation-anticipee-des-detenus-en-reponse-a-la-surpopulation-carcerale-11437477> (consulté le 4 décembre 2024).

³⁶¹ Projet initial précité, Avant-projet de loi, p. 93.

³⁶² Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 13.

³⁶³ Projet initial précité, Projet de loi, p. 186.

³⁶⁴ Projet initial précité, Avis du Conseil d'Etat 2 n° 72.862/1-2-3-4, p. 165.

³⁶⁵ Projet initial précité, Projet de loi, p. 186.

³⁶⁶ X. PIN, *op. cit.*, pp. 48-49.

aurait déjà été puni pour ses actes grâce aux peines existantes dans l'arsenal juridique³⁶⁷. Restreindre la liberté de manifester d'un individu déjà condamné à une peine classique pouvait apparaître comme une redondance dès lors que la sanction principale avait déjà pour vocation de le responsabiliser et de lui faire comprendre le caractère inadmissible de ses agissements³⁶⁸.

L'introduction du principe de non-automaticité de l'interdiction rendait toutefois la question plus nuancée. En effet, la mesure n'aurait dû s'appliquer que si, après avoir purgé une première condamnation pour des actes violents commis lors d'une manifestation, des éléments permettaient d'établir que la personne présentait toujours un risque concret de récidive³⁶⁹. Nous nous interrogeons tout de même sur la façon dont le risque de récidive aurait été appréhendé.

B. Arsenal juridique existant suffisant

Pourquoi envisager une interdiction judiciaire alors que des dispositifs alternatifs existaient ? L'interdiction individuelle et préventive de manifester permettait déjà de répondre aux risques³⁷⁰. De même, des outils comme la surveillance électronique ou l'interdiction de prendre part à des rassemblements spécifiques pouvaient être utilisés, que ce soit en tant que peine principale sous forme de probation ou comme modalité conditionnelle dans le cadre d'une suspension ou d'un sursis de peine³⁷¹. Ces mesures constituaient des instruments pertinents pour encadrer et restreindre les mouvements d'un individu condamné³⁷². Le panel juridique et administratif offrait suffisamment d'alternatives sans devoir recourir à l'introduction d'une nouvelle peine³⁷³.

Dans une démocratie, imposer une nouvelle peine portant atteinte à des droits fondamentaux là où d'autres mécanismes peuvent déjà être activés n'est pas nécessaire. Comme le rappelle justement l'IFDH, ajouter une peine non-nécessaire à l'arsenal juridique accroît le risque d'une

³⁶⁷ Projet : Rapport première lecture précité, p. 85 et OVB, *Advies Voorontwerp van wet [...]*, *op. cit.*, p. 6.

³⁶⁸ OVB, *Advies Voorontwerp van wet [...]*, *op. cit.*, p. 6.

³⁶⁹ Projet initial précité, Avis du Conseil d'Etat 2 72.862/1-2-3-4, p. 165.

³⁷⁰ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78786.

³⁷¹ L. TODTS, *op. cit.*, pp. 252-253.

³⁷² E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Aux grands maux, les grands remèdes ? », *op. cit.*, pp. 5-6.

³⁷³ À titre de comparaison, dans l'affaire *Colombani*, le délit d'offense, permettant d'exclure l'*exceptio veritatis* des moyens à disposition des requérants, a été considéré comme non nécessaire dans une société démocratique. Le droit commun de la diffamation et de l'injure étaient suffisants pour garantir l'honneur des chefs d'Etat (Cour eur. D.H., arrêt *Colombani et autres c. France* du 25 juin 2002, §§ 66-70 et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 80).

application excessive ou détournée, ce qui risque de compromettre la finalité première de la mesure³⁷⁴.

C. Urgence pour justifier la précipitation des débats

L'article 34^{sexies} devait être introduit par le projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III dans le but de « répondre à un besoin social urgent », justifié par la multiplication des manifestations ayant dégénéré³⁷⁵. L'objectif affiché était d'accélérer l'adoption de la mesure. Au lieu d'attendre l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal, le projet de loi aurait directement permis d'amender l'article 7 et d'ajouter un article 34^{sexies} au sein du Code pénal. Le CSJ a, à juste titre, critiqué cette manière d'agir dans la précipitation alors que la mesure aurait pu être intégrée dans le cadre de l'avant-projet général de réforme du Livre Ier du Code pénal³⁷⁶.

L'empressement à agir, motivé par l'urgence perçue, écartait l'envisagement de solutions alternatives, telles que le renforcement des sanctions en cas de violences dirigées contre la police, prévu dans le nouveau Code pénal³⁷⁷. Selon l'OVB, l'approche du nouveau Code pénal s'avère plus proportionnée que l'introduction d'une nouvelle peine spécifique³⁷⁸, et aurait donc dû être privilégiée.

§ 4. *Proportionnalité sensu stricto*

Bien que le Conseil d'Etat ne considérait pas ce projet de loi comme intrinsèquement disproportionné³⁷⁹, son analyse mettait néanmoins en exergue certains déséquilibres.

A. Champ d'application trop étendu

Du point de vue *ratione loci*, la peine judiciaire d'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif aurait été valable sur tout le territoire belge³⁸⁰. En abordant l'efficacité de la mesure, nous avons déjà souligné le danger que représente une restriction d'un droit fondamental à l'échelle nationale³⁸¹. La personne qui est interdite de manifester se voit privée

³⁷⁴ IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 11 et E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Aux grands maux, les grands remèdes ? », *op. cit.*, p. 6.

³⁷⁵ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 39.

³⁷⁶ CSJ, *op. cit.*, p. 3.

³⁷⁷ OVB, *Advies Voorontwerp van wet* [...], *op. cit.*, p. 7 ; Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 35 et OVB, « Nieuwe SMS, nieuwe bezwaren », *op. cit.*

³⁷⁸ OVB, *Advies Voorontwerp van wet* [...], *op. cit.*, p. 7.

³⁷⁹ Projet initial précité, Avis du Conseil d'Etat 2 n° 72.862/1-2-3-4, p. 165.

³⁸⁰ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 37.

³⁸¹ M. DUCH GIMÉNEZ *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), *op. cit.* et H. GHULAM FARAG, « Het betogingsverbod [...] », *op. cit.*

de son droit à la liberté de réunion et d'expression. Il faut d'ailleurs noter qu'en France, la proposition d'élargir le champ d'application de la même peine à tout le territoire français n'avait pas été adoptée. Elle était vue comme excessive et pas en adéquation avec la décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995 du Conseil constitutionnel³⁸².

Du point de vue *ratione personae*, les individus visés par l'article 34^{sexies} étaient ceux condamnés pour les infractions expressément énumérées³⁸³. Cette liste a suscité des critiques en raison de l'insuffisance de la justification derrière le choix des infractions³⁸⁴ et en raison de son étendue³⁸⁵. À l'instar des controverses entourant les notions de « rassemblement revendicatif » ou de « grève », l'énumération aurait pu englober une catégorie d'acteurs plus ou moins large, en fonction de l'acceptation retenue pour les infractions. Malgré tout, la liste n'a pas été amendée entre la version initiale et la version finale du texte³⁸⁶.

Le ministre a défendu l'existence d'une énumération, en insistant sur le caractère transparent d'une telle liste et l'existence d'une jurisprudence abondante pour circonscrire avec précision les infractions³⁸⁷. Les « infractions graves » retenues dans le cadre du projet ne comprenaient ni les graffitis³⁸⁸, ni les feux de palettes, ni l'escalade de bâtiments, ni les outrages à agent, ni encore les actes tels que s'enchaîner sur la voie publique, jeter des œufs ou de la mousse³⁸⁹.

Une autre critique émise dans le cadre du champ *ratione personae* concernait les auteurs de trouble visés par l'interdiction. Le libellé initial de l'article ouvrait la possibilité d'appliquer la peine tant à une personne physique qu'à une organisation³⁹⁰ mais, suite à l'amendement n°13 seules les personnes physiques étaient ciblées³⁹¹.

Du point de vue *ratione temporis*, la durée maximale de l'interdiction était fixée à trois ans, ou cinq ans en cas de récidive³⁹². Aucune justification claire n'était avancée pour justifier la

³⁸² Rapport (n° 51) sur la proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, *Doc. parl.*, sess. ord. 2018-2019, enregistré à la Présidence du Sénat fr. le 17 octobre 2018, p. 42 (ci-après « Rapport n° 51 du Sénat fr. ») et Cons. Const. fr., 18 janvier 1995, n° 94-352 DC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94352DC.htm#wrapper-abstrats> (consulté le 29 novembre 2024), § 24.

³⁸³ Projet initial précité, Projet de loi, p. 186.

³⁸⁴ La liste des infractions ne reprend que des infractions graves, mais sans autre justification. Voy. IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 11.

³⁸⁵ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, pp. 5-6.

³⁸⁶ Projet initial précité, Projet de loi, p. 186 et Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité, p. 8.

³⁸⁷ Projet : Rapport première lecture précité, p. 99.

³⁸⁸ *Ibid.*

³⁸⁹ *Ibid.*, pp. 69-70 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 28.

³⁹⁰ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Aux grands maux, les grands remèdes ? », *op. cit.*, p. 18 et Projet : Rapport première lecture précité, p. 86.

³⁹¹ Projet : Amendement n° 13 précité, pp. 2-4 et Projet : Rapport première lecture précité, pp. 68-69 et 98.

³⁹² Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité, p. 9.

longueur de la peine³⁹³, si ce n'est leur inspiration de la législation française³⁹⁴. L'arbitraire des limites temporelles était accentué par l'amendement n° 13, qui réduisait la durée maximale en cas de récidive de six à cinq ans sans explication substantielle³⁹⁵ : l'interdiction devait être prononcée pour une « période limitée »³⁹⁶. Pour certains, les délais maximaux paraissaient particulièrement étendus³⁹⁷, pour d'autres, la durée était effectivement limitée en comparaison par exemple à l'interdiction d'entrer dans un port qui peut être prononcée pour une durée de vingt ans³⁹⁸.

En reprenant, par analogie, l'approche de la CourEDH relative à l'article 3 de la CEDH, il peut être admis que la durée d'une interdiction, prise isolément, ne suffit pas à établir une disproportion manifeste de la peine. En effet, depuis les années 1970-1980, la Cour a reconnu qu'une peine excessive pouvait constituer une violation de l'article 3, mais elle a également affirmé « que la longueur de la peine en elle-même ne constituerait que rarement une violation »³⁹⁹.

B. Garanties offertes par le droit pénal

L'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif constituait une peine prononcée par un juge à l'issue d'une procédure pénale⁴⁰⁰. En conséquence, les garanties attachées à une telle procédure auraient été pleinement mises en œuvre. Ainsi, une bonne administration de la justice aurait été garantie⁴⁰¹ et l'accusé aurait bénéficié d'un procès équitable, conformément aux exigences de l'article 6 de la CEDH⁴⁰². Ce droit englobe notamment le droit à une juridiction indépendante et impartiale (§ 1)⁴⁰³, la protection des droits de la défense (§ 3)⁴⁰⁴ ainsi que le respect de la présomption d'innocence (§ 2)⁴⁰⁵. Ces protections, spécifiques à la procédure pénale, mettent en lumière les avantages liés à l'imposition d'une peine judiciaire plutôt qu'un recours à d'autres moyens.

³⁹³ OVB, *Advies Voorontwerp van wet [...]*, *op. cit.*, p. 6 et Projet : Rapport première lecture précité, p. 85

³⁹⁴ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 36.

³⁹⁵ Projet : Amendement n° 13 précité, pp. 3-4.

³⁹⁶ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 33.

³⁹⁷ OVB, *Advies Voorontwerp van wet [...]*, *op. cit.*, p. 6.

³⁹⁸ Projet : Rapport première lecture précité, p. 42.

³⁹⁹ P. DE HERT, S. GUTWIRTH, S. SNACKEN et E. DUMORTIER, *op. cit.*, pp. 386-387.

⁴⁰⁰ Projet : Rapport première lecture précité, p. 68.

⁴⁰¹ F. KUTY, *Justice pénale et procès équitable : Essai de systématisation*, vol. 1, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 416.

⁴⁰² *Ibid.*, pp. 209 et 409.

⁴⁰³ *Ibid.*, pp. 275 et 353.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 821

⁴⁰⁵ F. KUTY, *Justice pénale et procès équitable : Essai de systématisation*, vol. 2, Bruxelles, Larcier, 2023, p. 1697.

C. Mise en œuvre de l'interdiction : risque de dérives

La mise en pratique de l'interdiction judiciaire restait floue⁴⁰⁶ et aurait pu se heurter à plusieurs difficultés majeures⁴⁰⁷, notamment l'atteinte à d'autres droits fondamentaux.

La vérification du respect de l'interdiction aurait relevé des forces de l'ordre⁴⁰⁸, sans qu'il puisse être exigé des organisateurs de manifestations qu'ils vérifient l'identité des participants⁴⁰⁹. Le ministre avait confirmé « qu'il n'y aura[it] pas de contrôle individuel [systématique] lors d'un rassemblement de protestation. Comme pour toute manifestation, la police exercera[it] une surveillance générale »⁴¹⁰, avec des interventions ciblées uniquement en cas d'irrégularités⁴¹¹. Pour ce faire, la police aurait notamment pu s'appuyer sur le casier judiciaire, lequel aurait indiqué une éventuelle condamnation d'interdiction de manifester⁴¹².

Comme pour l'interdiction administrative de manifester, les contrôles nécessaires pour garantir le respect de l'interdiction judiciaire risquaient d'affecter les droits fondamentaux de l'ensemble des citoyens, y compris ceux n'ayant commis aucune infraction⁴¹³. Des mesures de surveillance, telles que l'utilisation de caméras avec reconnaissance faciale et des contrôles d'identité⁴¹⁴, bien que potentiellement utiles pour responsabiliser les participants et prévenir des infractions, soulevaient des préoccupations majeures en matière de vie privée⁴¹⁵ et de risques d'abus⁴¹⁶.

L'évolution de la même loi en France met aussi en lumière certaines dérives potentielles. En effet, l'arsenal juridique permettant de contrôler les débordements lors de manifestation n'étant pas jugé efficace, une volonté de renforcer les outils juridiques pour mieux garantir la sécurité

⁴⁰⁶ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 22 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 11.

⁴⁰⁷ Projet initial précité, Avis du Conseil d'Etat 2 n° 72.862/1-2-3-4, p. 165 ; E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 22 et Projet : Rapport première lecture précité, pp. 87-88.

⁴⁰⁸ Projet : Rapport première lecture précité, p. 97.

⁴⁰⁹ *Ibid.*, pp. 41 et 97-98 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 28. *N.B.* : Les organisateurs restent toutefois responsables du bon déroulement de l'événement.

⁴¹⁰ Projet : Rapport première lecture précité, pp. 43-44.

⁴¹¹ *Ibid.*

⁴¹² *Ibid.*, pp. 41 et 97 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 28.

⁴¹³ Projet : Rapport première lecture précité, p. 84 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 11

⁴¹⁴ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, pp. 18 et 22 ; Projet : Rapport première lecture précité, p. 84 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 11. *N.B.* : Si les manifestants ne veulent pas être identifiés, il est possible pour eux de dissimuler leur visage afin de ne pas être reconnus par les caméras avec reconnaissance faciale (Projet : Rapport première lecture précité, pp. 87-88).

⁴¹⁵ Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, § 62.

⁴¹⁶ Par exemple, citons la peur d'une imposition d'un contrôle d'identité systématique à terme (Projet : Rapport première lecture précité, p. 84).

publique a vu le jour⁴¹⁷. C'est en ce sens que l'interdiction judiciaire de manifester, prévue à l'article L. 211-13 du Code de la sécurité intérieure depuis 2012⁴¹⁸, a fait l'objet d'un débat législatif en 2017-2019 visant à étendre son champ d'application⁴¹⁹.

Ainsi, un nouveau délit de dissimulation du visage lors de manifestation a été créé⁴²⁰ et la participation à des groupes violents⁴²¹ lors de manifestations peut désormais être sanctionnée par une interdiction de manifester. D'autres propositions, par exemples celle d'ajouter l'inscription de tags à la liste des comportements sanctionnables ou l'imposition d'une obligation de pointage pour les personnes frappées d'une interdiction, ont été rejetées lors du parcours parlementaire de la loi⁴²².

Ces débats témoignent de préoccupations autour de l'élargissement des dispositifs juridiques, notamment en termes de respect des droits fondamentaux. En effet, les évolutions de la législation française fragilisent l'équilibre de la sécurité publique et la liberté de manifestation. L'exemple français suscitait des craintes quant à la possibilité d'une extension similaire du champ d'application de la disposition belge, lors de sa mise en œuvre ou par la suite. Ces appréhensions se trouvaient renforcées par les réserves déjà émises concernant une éventuelle diminution du degré de tolérance à l'égard des actions de désobéissance civile⁴²³.

La mise en œuvre de l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif soulevait également des interrogations quant à la proportionnalité des peines encourues en cas de non-respect⁴²⁴. Les individus auraient été exposés à une peine pouvant aller jusqu'à un an d'emprisonnement et à une amende de 5.000 euros⁴²⁵. Or, ces peines pouvaient s'avérer plus sévères que celles prévues pour l'infraction initiale ayant justifié l'interdiction. Par exemple, un manifestant jugé coupable de coups et blessures volontaires sans préméditation risquait un

⁴¹⁷ Rapport n° 51 du Sénat fr. précité, pp. 49-50.

⁴¹⁸ Code de la sécurité intérieure, art. L211-13 (abrogé).

⁴¹⁹ Proposition de loi n° 575 par le Sénat fr. précitée ; Rapport n° 51 du Sénat fr. précité, pp. 38-43 ; Rapport (n° 1600) sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, *Doc. parl.*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale fr. le 23 janvier 2019, pp. 42-46 (ci-après « Rapport n° 1600 de l'AN fr. ») et Rapport (n° 363) sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, *Doc. parl.*, sess. ord. 2018-2019, enregistré à la Présidence du Sénat fr. le 6 mars 2019, pp. 37-41.

⁴²⁰ C. pén. fr., art. 431-9-1 et Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 précitée, art. 6. *N.B.* : Il existait déjà une contravention au sein du Code pénal français pour les mêmes faits (Rapport n° 1600 de l'AN fr. précité, pp. 135-137).

⁴²¹ C. pén. fr., art. 222-14-2 et Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 précitée, art. 7, I, 2°.

⁴²² Elles ont été supprimées par l'Assemblée nationale française (Rapport n° 1600 de l'AN fr. précité, pp. 43 et 46).

⁴²³ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 18.

⁴²⁴ S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, pp. 81-83.

⁴²⁵ Projet initial précité, Projet de loi, p. 186.

emprisonnement maximal de 6 mois et une amende de 100 euros⁴²⁶. Mais s'il enfreignait l'interdiction de manifester, il encourrait des sanctions nettement plus lourdes et ce même si, à ce moment-là, il participait pacifiquement à une manifestation. Une telle disparité soulevait la question de la proportionnalité de la peine⁴²⁷.

Enfin, comme nous l'avons déjà évoqué, les mesures de surveillance mises en place risquaient de provoquer un malaise chez certaines personnes désirant manifester pacifiquement. Ces dernières auraient pu être dissuadées de participer à des rassemblements revendicatifs⁴²⁸. Le phénomène, connu sous le nom de *chilling effect*, aurait pu conduire à une forme d'autocensure, restreignant l'exercice du droit de manifester⁴²⁹.

D. Mise en balance des intérêts

L'obligation positive de l'Etat d'assurer la sécurité et de permettre à chacun de manifester pacifiquement⁴³⁰ doit être mise en balance avec la liberté de manifester⁴³¹. Il est important de définir des balises afin de maintenir le bon fonctionnement de la société, mais il ne faut pas oublier c'est bien souvent la mobilisation citoyenne qui a été la lame de fond menant au changement⁴³².

La sécurité et l'ordre public sont indéniablement importants. La CourEDH abonde en ce sens en adoptant une attitude stricte face à la violence posée lors de manifestations⁴³³. Comme le rappelle SOPHIE DE WIT (N-VA), « la liberté d'expression s'arrête là où la violence commence »⁴³⁴. Ces arguments justifiaient l'adoption de l'article 34*sexies*, d'autant plus qu'un individu n'aurait pas fait automatiquement l'objet d'une interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif⁴³⁵.

⁴²⁶ C. pén., art. 398.

⁴²⁷ M. LAZAROVA TRAJKOVSKA (discours), « La liberté de réunion et d'association et la démocratie », in *Séminaire judiciaire de la CEDH 2023* : « En protégeant les droits de l'homme les juges préservent la démocratie », 2023, p. 3.

⁴²⁸ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 19 ; Projet : Rapport première lecture précité, p. 84 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 11.

⁴²⁹ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Kasparov et autres c. Russie* précité, § 84.

⁴³⁰ P. NIHOUL, *op. cit.*, p. 1071. Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* précité, § 32 et Cour eur. D.H., arrêt *Gün et autres c. Turquie* précité, § 69.

⁴³¹ Projet : Rapport première lecture précité, p. 100.

⁴³² Comme le cite Nabil Boukili (PVDA-PTB), il y a notamment l'« interdiction du travail des enfants, [le] congé de maternité, [le] jour de repos le dimanche, [la] limitation de la journée de travail à huit heures, [les] congés payés ou [le] droit de vote des femmes » (Projet : Rapport première lecture précité, p. 24). Il mentionne également le suffrage universel (Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 8).

⁴³³ Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, § 15. Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Galstyan c. Arménie* précité, § 115 et Cour eur. D.H., arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine* précité, § 492.

⁴³⁴ Projet : Rapport première lecture précité, p. 70.

⁴³⁵ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 37.

Mais d'un autre côté, le projet de loi lui-même mentionnait que les rassemblements revendicatifs sont la seule possibilité pour un grand nombre de citoyens de se faire entendre⁴³⁶. La carte blanche du 5 juillet 2023 signée par des académiques insistait sur l'importance du droit de manifester. Ils indiquaient qu'« un Etat démocratique est précisément un Etat qui « fait l'épreuve de droits qui ne lui sont pas déjà incorporés », un Etat qui « est le théâtre d'une contestation, dont l'objet ne se réduit pas à la conservation d'un pacte tacitement établi » »⁴³⁷. Or le projet d'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif emportait avec lui la crainte d'un régime trop autoritaire qui aurait empêché toute expression publique de ses opinions et évité la contestation autant que possible⁴³⁸.

Il incombe au gouvernement de veiller à ce qu'une mise en balance concrète des intérêts soit opérée. Le parcours parlementaire du projet illustre cet objectif d'atteindre un meilleur équilibre entre droits concurrents⁴³⁹. Si les modifications apportées ont été jugées insuffisantes par les détracteurs de la loi⁴⁴⁰, compte tenu notamment de l'absence d'auditions des acteurs représentatifs de la société civile dans le cadre de l'élaboration du projet, les partisans de la loi étaient d'avis que plus rien ne rentrait dans le champ d'application de l'article au vu du nombre de précisions ajoutées⁴⁴¹.

Le fragile équilibre entre sécurité et droit de manifester dépend largement des circonstances d'application de la loi et est aussi illustré par la jurisprudence de la CourEDH. En effet, la jurisprudence n'autorise une condamnation que si des comportements ou intentions violents sont observés lors de la manifestation en question⁴⁴². Dès lors, l'aspect préventif de l'article 34^{sexies} soulevait des préoccupations, car il aurait pu conduire à exclure une personne de tout rassemblement sans preuve d'intention ou d'acte violent en lien avec cette manifestation précise⁴⁴³. La mesure d'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif

⁴³⁶ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 34.

⁴³⁷ M. DUCH GIMÉNEZ *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), *op. cit.*

⁴³⁸ H. ALCARAZ et O. LECUCQ, *op. cit.*, p. 9.

⁴³⁹ Projet : Amendement n° 13 précité, pp. 2-4 et Projet : Rapport première lecture précité, pp. 68-69 et 98.

⁴⁴⁰ Ils soutiennent notamment que les militants risquent d'être tout de même assimilés aux casseurs (Projet : Rapport première lecture précité, p. 86) et que le fond de la loi reste le même (Projet : Rapport première lecture précité, p. 74). Voy. aussi M. MERRIGAN et L. LAVRYSEN, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁴¹ Projet : Rapport première lecture précité, pp. 73, 95 et 102.

⁴⁴² Cour eur. D.H., arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine* précité, § 491. Voy. aussi : Cour eur. D.H., arrêt *Gülçü c. Turquie* précité, § 97.

⁴⁴³ Réflexion basée sur les critères présents au § 491 de l'arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine* précité de la Cour eur. D.H. : « The Court also reiterates that in order to establish whether an applicant may claim the protection of Article 11, it takes into account (i) whether the assembly intended to be peaceful or whether the organisers had violent intentions ; (ii) whether the applicant had demonstrated violent intentions when joining the assembly ; and (iii) whether the applicant had inflicted bodily harm on anyone ».

pouvait être qualifiée de « peine sans crime »⁴⁴⁴, puisqu'elle reposait uniquement sur une haute probabilité de récidive⁴⁴⁵.

⁴⁴⁴ X. PIN, *op. cit.*, pp. 49-50 & 52-53.

⁴⁴⁵ *Ibid.*, pp. 52-53.

CHAPITRE 4. BILAN DE COMPARAISON

L'analyse ci-avant a illustré le fait que l'interdiction administrative de manifester et l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif offrent des similitudes, ainsi que des points de divergences. Une analyse comparative des deux dispositifs permettra d'examiner leurs mécanismes respectifs, leurs apports et leurs limites.

SECTION 1. MECANISME DE PREVENTION OU DE SANCTION

Alors que l'interdiction administrative vise à prévenir les troubles avant qu'ils ne surviennent⁴⁴⁶, la peine judiciaire, quant à elle, propose une réponse répressive suite à la commission d'infractions dans le cadre de rassemblements revendicatifs⁴⁴⁷. Cependant, la distinction n'est pas si claire et l'interdiction judiciaire peut être qualifiée de « peine préventive » (voir *supra*).

Comme l'avance l'IFDH, « il convient en principe de préférer une intervention réactive contre les 'fauteurs de troubles' lorsqu'ils occasionnent des 'troubles' à l'imposition de mesures préventives sur la base de pures présomptions »⁴⁴⁸. Une interdiction *a priori* amène, en effet, un problème inhérent au caractère préventif : il est impossible de garantir que l'hypothèse sous-tendant l'interdiction (à savoir l'adoption d'un comportement prohibé lors d'une manifestation) se concrétise effectivement⁴⁴⁹. Malgré tout, l'interdiction de manifester *a posteriori* soulève aussi des difficultés puisque, comme le relève la législation française, « [l]es antécédents ne sont pas nécessairement de bonnes indications permettant de prédire des comportements futurs »⁴⁵⁰.

SECTION 2. FINALITE

Les objectifs poursuivis par les deux mesures sont similaires : le maintien de l'ordre et de la sécurité publique d'une part, la protection des droits et libertés d'autrui d'autre part (voir *supra*).

SECTION 3. LEGALITE

L'interdiction judiciaire de manifester, en passant par une loi pour insérer une nouvelle compétence⁴⁵¹, aurait permis de combler la dérive législative de l'interdiction administrative de

⁴⁴⁶ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78788.

⁴⁴⁷ Projet initial précité, Exposé des motifs, p. 36.

⁴⁴⁸ IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 5.

⁴⁴⁹ *Ibid.*

⁴⁵⁰ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁴⁵¹ *Ibid.*, p. 3.

manifester, introduite par une circulaire⁴⁵². Toutefois, l'interdiction judiciaire n'est pas parfaite et soulève des difficultés d'interprétation au niveau des termes utilisés, et ce malgré les modifications effectuées suite aux critiques émises à son encontre⁴⁵³.

SECTION 4. PROPORTIONNALITE

La proportionnalité des deux mesures appelle une comparaison plus détaillée.

§1. Garanties

Une peine judiciaire est plus appropriée qu'une interdiction préventive, en ce qu'elle bénéficie des garanties propres au droit pénal (voir *supra*), ce qui en renforce la sécurité juridique et assure un équilibre plus adéquat entre les intérêts en présence par rapport à une mesure administrative.

§2. Champ d'application

La réponse doit cependant être nuancée au regard du champ d'application des deux mesures.

Contrairement à l'interdiction administrative de manifester, l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif avait pour vocation de s'appliquer à l'ensemble du territoire belge⁴⁵⁴, empêchant ainsi tout contournement en changeant de commune⁴⁵⁵. La peine avait une plus grande chance d'atteindre son objectif que la mesure administrative. Cette étendue du *ratione loci* de la peine d'interdiction de manifester l'aurait rendue plus efficace mais moins proportionnelle. En effet, le critère géographique ciblé (la commune) de l'interdiction administrative doublé d'une indication précise de la manifestation visée par la mesure⁴⁵⁶ permet de préserver un meilleur équilibre entre le droit à la sécurité et la liberté de manifester.

Les conditions d'application de l'interdiction administrative de manifester semblent, à première vue, suffisantes. Toutefois, certaines précisions sont manquantes, notamment les personnes visées par la mesure⁴⁵⁷. En comparaison, l'article 34^{sexies} du Code pénal répond adéquatement aux critiques émises à l'encontre de l'interdiction administrative en proposant une liste

⁴⁵² IFDH, *Avis n°04/2023* [...], *op. cit.*, p. 10.

⁴⁵³ Projet : Amendement n° 13 précité, pp. 2-4 et Projet : Rapport première lecture précité, pp. 68-69, 73-74, 86, 95, 98 et 102. *N.B.* : Les précisions sont critiquées par les détracteurs et les partisans de la loi qui les jugent respectivement insuffisantes ou trop larges.

⁴⁵⁴ Projet initial précité, Exposé des motifs, pp. 37 et 39.

⁴⁵⁵ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, pp. 78788-78789.

⁴⁵⁶ *Ibid.*, p. 78789.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, p. 78790 ; IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 6 et H. GHULAM FARAG, « Het betogingsverbod [...] », *op. cit.*

exhaustive, et ce bien que l'article ait encore essuyé des attaques concernant la terminologie utilisée (voir *supra*).

Il faut néanmoins relever que l'obligation pour le bourgmestre de contextualiser sa décision, en précisant les circonstances qui l'amènent à édicter une interdiction, constitue un atout majeur de la mesure administrative⁴⁵⁸.

Les deux approches ont donc un enseignement à tirer de la mesure concurrente : l'interdiction administrative devrait mieux définir son champ d'application *ratione personae*, l'interdiction judiciaire aurait à gagner à affiner son champ d'application *ratione materiae* (terminologie)

S'agissant du champ d'application *ratione temporis* des mesures, l'interdiction judiciaire peut s'étendre jusqu'à trois ans (ou cinq ans en cas de récidive)⁴⁵⁹, tandis que l'interdiction administrative ne prévoit pas de durée maximale, prenant fin avec la disparition du danger pour l'ordre public⁴⁶⁰. Si la limitation temporelle de l'interdiction judiciaire apporte une certaine sécurité juridique, la condition de restriction à la période nécessaire confère à l'interdiction administrative une garantie importante de proportionnalité. Cependant, les critères encadrant l'interdiction judiciaire, tels que le risque de récidive⁴⁶¹, demeurent flous, rendant difficile une évaluation précise de la durée requise pour prévenir de nouvelles infractions.

§3. Mise en œuvre

Aussi, la mise en œuvre des interdictions administrative et judiciaire de manifester emporte des conséquences qu'il est intéressant de comparer. Les points de convergence des deux formes d'interdiction sont d'une part, la possibilité de recourir à des mécanismes de surveillance susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux, risquant ainsi d'aggraver les problématiques qu'ils entendent résoudre⁴⁶² et, d'autre part, le risque d'engendrer un *chilling effect* sur l'exercice du droit de manifester par tous⁴⁶³. Les points de divergence à relever visent d'un côté le recours à une inscription en BNG de la police pour l'interdiction administrative⁴⁶⁴ tandis que l'interdiction judiciaire aurait dû figurer dans le casier judiciaire des personnes

⁴⁵⁸ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

⁴⁵⁹ Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité, p. 9.

⁴⁶⁰ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78789.

⁴⁶¹ Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité, p. 8.

⁴⁶² IFDH, *Avis n°05/2023* [...], *op. cit.*, p. 8 ; Com. D.H. des Nations Unies, *op. cit.*, § 62 ; E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, pp. 18 et 22 ; Projet : Rapport première lecture précité, p. 84 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 11.

⁴⁶³ Voy. not. Cour eur. D.H., arrêt *Kasparov et autres c. Russie* précité, § 84.

⁴⁶⁴ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78790.

concernées⁴⁶⁵ et, de l'autre côté, les conséquences en cas de non-respect des mesures, la réponse administrative étant la plus proportionnelle des deux. En effet, l'interdiction administrative peut entraîner une sanction administrative communale (SAC), si elle a été prévue dans le règlement communal⁴⁶⁶, alors que l'infraction à une interdiction judiciaire expose à une peine élevée, parfois plus lourde que celle à laquelle l'individu aurait été exposé du fait de son infraction initiale (voir *supra*).

§4. Nécessité

En tout état de cause, d'autres moyens existent déjà au sein de l'ordre juridique, ce qui confirme la nécessité relative des deux mesures (voir *supra*). La plus-value apportée par l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif est d'autant plus limitée qu'elle arrive chronologiquement après l'introduction de l'interdiction administrative⁴⁶⁷. En France, un raisonnement similaire, mais inversé, a conduit à critiquer la conformité de l'article relatif à l'interdiction administrative de manifester⁴⁶⁸, jugé contraire à la Constitution française⁴⁶⁹. Contrairement à la Belgique, la France a instauré l'interdiction judiciaire avant l'interdiction administrative⁴⁷⁰. La présence de deux mesures similaires exacerbe également le risque d'avoir une sanction disproportionnée, notamment en cas de cumul de sanctions.

§5. Adéquation

Les deux mesures présentent donc des forces et des faiblesses. Et il faut noter que leur efficacité et leur effectivité, déjà remises en question (voir *supra*), semblent insuffisantes pour maîtriser le problème des casseurs au sein des manifestations.

Malgré leur incontestable intérêt symbolique, les interdictions administrative et judiciaire de manifester ont montré leurs limites.

⁴⁶⁵ E. RAUCENT, « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *op. cit.*, p. 18 ; Projet : Rapport première lecture précité, pp. 41 et 97 et Projet : Rapport deuxième lecture précité, p. 28.

⁴⁶⁶ Circ. min. du 25 août 2022 précitée, p. 78790.

⁴⁶⁷ *Ibid.*, p. 78786 et Projet initial précité, p. 1.

⁴⁶⁸ Cons. Const. fr., 4 avril 2019, précité, § 19.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, § 26.

⁴⁷⁰ Code de la sécurité intérieure, art. L211-13 (abrogé) et Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 précitée, art. 3.

CONCLUSION

La démocratie est une perfection à atteindre, laquelle repose toujours sur une constante mise en balance d'intérêts opposés. La liberté de manifester participe à ce fragile équilibre en ce qu'elle vise à maintenir l'ordre public et la sécurité d'une part, et la liberté d'expression et de réunion d'autre part.

En matière de protection des droits fondamentaux, les obligations internationales viennent compléter la législation interne : un Etat peut être critiqué tant pour inaction que pour des mesures excessives. La CourEDH, en tant que garante des droits fondamentaux, veille à ce que les Etats n'exploitent pas les droits fondamentaux de manière abusive pour justifier des politiques répressives⁴⁷¹. Une limite est toutefois posée : les intentions et comportements violents restent prohibés. Les interdictions administrative et judiciaire de manifester se sont inscrites dans cette lignée afin de tenter de répondre aux dérives pouvant accompagner les revendications sociétales lors de manifestations.

Au terme de ce mémoire, nous devons toutefois conclure au fait que les deux formes d'interdiction constituent davantage un danger pour la démocratie qu'une protection à son égard. La société civile ne s'y est pas trompée et s'est insurgée avec force, tant contre l'interdiction administrative que contre l'interdiction judiciaire de manifester.

Notre arsenal législatif existant est riche et pourrait permettre, moyennant quelques adaptations, de répondre adéquatement à l'objectif de sécurité et de maintien de l'ordre public, sans pour autant porter atteinte de manière trop large aux libertés de réunion et d'expression.

Par ailleurs, après plus de deux ans et demi d'existence de l'interdiction administrative, il convient de tirer les leçons de l'absence de mise en œuvre de l'interdiction, et de constater que la mesure administrative n'a pas permis d'enrayer les comportements violents lors de manifestation.

Du côté de l'interdiction judiciaire, il faut impérativement rester vigilant et fermer la porte à la multiplication des restrictions d'ordre sécuritaire. En effet, une autre disposition a récemment vu le jour et est l'incarnation de la logique actuelle de « contrôle du risque ». Il s'agit de l'atteinte méchante à l'autorité de l'Etat, introduite au sein de l'article 547 du livre II du nouveau

⁴⁷¹ Y. CARTUYVELS, *op. cit.*, p. 25 et M. MERRIGAN, *op. cit.*, p. 663.

Code pénal, qui entrera normalement en vigueur le 9 avril 2026⁴⁷². La ligne directrice de criminalisation des mouvements sociaux, en l'espèce de la désobéissance civile⁴⁷³, semble donc s'inscrire dans la durée.

Enfin, il convient de respecter le principe de la séparation de pouvoirs et il n'appartient pas à l'exécutif de contourner celui-ci pour des motifs d'opportunité, même si ceux-ci sont légitimes (préserver la sécurité de tous et le droit de manifester pacifiquement de chacun).

Compte tenu de ce qui précède et à titre principal, bien que la finalité des deux interdictions soit limpide, nous défendons la *suppression pure et simple* de l'interdiction individuelle et préventive de manifester et la (confirmation de la) *non-adoption* d'une interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif. La première ne répond pas aux exigences de légalité, l'appréciation de sa proportionnalité est complexe et la mesure ne s'avère ni efficace, ni effective. La seconde, bien qu'introduite par une loi, laisse persister un flou terminologique et son utilité n'est pas démontrée. Dans les deux hypothèses, la mise en œuvre des mesures comporte notamment un risque de dérives en matière de protection de la vie privée.

Les objectifs préventifs poursuivis par les pouvoirs exécutif et législatif pourraient parfaitement être remplis par les instruments existants : (1) la peine de probation autonome⁴⁷⁴, (2) le sursis probatoire⁴⁷⁵, (3) la suspension probatoire⁴⁷⁶, (4) la libération conditionnelle⁴⁷⁷ et (5) la peine de surveillance électronique⁴⁷⁸. En fonction de la gravité de l'infraction reprochée commise dans le cadre d'une manifestation, une ou des conditions pourraient être édictées pour éviter la commission de nouvelles infractions lors de manifestations ultérieures. Ces conditions devraient être appréciées *in concreto* au regard de l'infraction initiale (période définie, territoire

⁴⁷² Loi du 29 février 2024 introduisant le livre II du Code pénal (1), art. 547, *M.B.*, 8 avril 2024, p. 40548 et Ligue des Droits de l'Enfant, *op. cit.*

⁴⁷³ X., « Ici et ailleurs », *J.D.J.*, 1 janvier 2024, n° 431, p. 46.

⁴⁷⁴ C. pén., art. 37octies-37undecies.

⁴⁷⁵ Loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, art. 8, *M.B.*, 17 juillet 1964, p. 7812.

⁴⁷⁶ *Ibid.*, art. 3 à 6.

⁴⁷⁷ Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, art. 40, §1 et 56, §1, *M.B.*, 15 juin 2006, p. 30455 ; AR du 14 juillet 2022 déterminant le contenu concret au programme de détention limitée et de surveillance électronique, visé à l'article 42, alinéa 2, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 9 août 2022, p. 61688 et Loi du 29 juin 2021 portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *M.B.*, 14 juillet 2021, p. 70445.

⁴⁷⁸ C. pén., art. 37ter et 37quater.

défini, assignation à résidence contrôlée par la police⁴⁷⁹ lors de manifestations sensibles, etc.) afin de répondre aux exigences de proportionnalité recherchées.

A titre infiniment subsidiaire, nous proposons l'adaptation de l'article 34^{sexies} afin qu'il corresponde mieux aux critiques émises à son égard (la suppression de l'interdiction administrative de manifester restant d'actualité compte tenu de la nécessité de passer par la voie législative et d'éviter de multiplier les mesures ayant un même objectif). L'article pourrait être libellé comme suit (en gras, les éléments ajoutés ou supprimés par rapport à la dernière version proposée de l'article dans les travaux parlementaires⁴⁸⁰) :

*Art. 34^{sexies}. Dans le cas d'une condamnation pour les faits visés aux articles 322, 327, 393, 398 à 401, 510 à 518, 520 à 525bis, 528 à 534, 534^{ter}, 534^{quater}, ou à l'article 23 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, si commis **[*]** à l'occasion **et au moyen** d'un rassemblement revendicatif, les cours et tribunaux peuvent prononcer une interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs **dans certains lieux déterminés par la juridiction**, lorsqu'il peut être justifié à suffisance que la personne condamnée, même après avoir subi la peine principale infligée en raison de l'infraction commise, représente également un risque réel de récidive pour des infractions similaires, tel que visé par le présent article, à l'occasion de rassemblements revendicatifs.*

*Le rassemblement revendicatif est le rassemblement organisé sur la voie publique **[*]**, qu'il soit statique ou en cortège, dans le but d'exprimer une ou plusieurs convictions collectives.*

Une grève, comme indiqué à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 6 de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, n'est pas un rassemblement revendicatif.

[*] Le juge doit mettre en balance la gravité des faits et l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux que l'interdiction entraîne, ainsi que motiver concrètement le choix de faire application de la peine **[*]**.

Aucune interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut être prononcée si le but réel du condamné était exclusivement politique, syndical, humanitaire, philosophique, environnemental, civique ou religieux ou s'il poursuivait exclusivement tout autre but légitime et s'il n'a pas risqué de troubler gravement l'ordre public en agissant de la sorte. L'interdiction de participer à un rassemblement

⁴⁷⁹ Cela existe déjà : « Les juges de la jeunesse peuvent, comme peine alternative, assigner des jeunes à résidence, les privant par exemple de sortie entre 18 heures et 7 heures durant quelques semaines. [...] [L]a police contrôle si les jeunes assignés à résidence se trouvent bien à leur domicile » (Question n°2113 de M. Hugo Vandenberghe du 21 janvier 2005 (Nl.), Q.R., Sess. ord. 2005-2006, n°3, p. 4516).

⁴⁸⁰ Notons que nous avons également modifié l'ordre de certains paragraphes dans un but de cohérence. Nous conseillons de comparer le texte présent avec le texte des pages 8 et 9 du Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité (voy. Annexe).

*revendicatif ne peut **pas non plus** donner lieu à une interdiction de grève **ni à une interdiction de piquet de grève**.*

*L'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut pas excéder une durée **d'un an**.*

*En cas de récidive, l'interdiction peut être portée à maximum **trois ans**.*

L'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs prend cours le jour où la condamnation est passée en force de chose jugée. Le délai est toutefois prolongé de la durée pendant laquelle la peine privative de liberté se trouve exécutée, à l'exception de la période de libération anticipée.

*Une personne condamnée à cette interdiction, qui la viole, est punie **[*]** d'une amende de 1000 euros à 5000 euros **[*]** et d'une peine de travail de 50 à 300 heures ou d'une de ces peines seulement.*

En effet, nous restons convaincus que la meilleure manière d'endiguer le phénomène des « casseurs » reste d'investir sur le terrain de l'éducation et de la responsabilisation des auteurs, par exemple en leur imposant une peine de travail autonome⁴⁸¹ à prester dans des centres de revalidation (pour les atteintes aux personnes) ou dans des lieux publics (pour les atteintes aux biens).

Les idées développées dans le cadre de ce travail n'ont pas la prétention d'offrir une unique solution. Notre dessein était d'aborder les problématiques qui se sont posées et d'envisager des pistes de solution. Nous espérons que ce mémoire aura permis d'éclaircir certaines zones d'ombre et de nourrir la réflexion du lecteur.

⁴⁸¹ C. pén., art. 37quinquies-37septies.

BIBLIOGRAPHIE

I. LEGISLATION

LÉGISLATION INTERNATIONALE

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 13 mai 1955, *M.B.*, 19 août 1955, p. 5028, art. 10, 11 et 53.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, signé à New York le 16 décembre 1966, approuvé par la loi du 15 mai 1981, *M.B.*, 6 juillet 1983, p. 8806, art. 5, 19 et 21.

Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989, approuvée par le décret de la Communauté flamande du 15 mai 1991, *M.B.*, 13 juillet 1991, p. 15750 ; le décret de la Communauté française du 3 juillet 1991, *M.B.*, 5 septembre 1991, p. 19382 ; la loi du 25 novembre 1991, *M.B.*, 17 janvier 1992, p. 803, art. 13 et 15.

LÉGISLATION EUROPÉENNE

Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (version consolidée), *J.O.U.E.*, 7 juin 2016, C 202, art. 11 et 12.

LÉGALISATION FRANÇAISE

Code de la sécurité intérieure, art. L211-13 (abrogé).

C. pén. fr., art. 131-32-1, 222-47, 322-15, 431-8-1, 431-11, 431-9-1 et 434-38-1.

Loi n°2019-290 du 10 avril 2019 visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, *J.O.*, 11 avril 2019.

LÉGISLATION BELGE

Const., art. 19, 26 et 27.

C. pén., art. 37^{ter}-37^{undecies}, 322, 327, 393, 398-401, 406, 510-518, 520-525^{bis}, 528-534, 534^{ter} et 534^{quater}.

Loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation, *M.B.*, 17 juillet 1964, p. 7812.

Nouvelle Loi Communale du 24 juin 1988, art. 133 et 135, *M.B.*, 3 septembre 1988, p. 12482.

Loi du 5 août 1992 relative à la fonction de police, art. 5/1 et 5/2, *M.B.*, 22 décembre 1992, p. 27124.

Loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, art. 40 et 56, *M.B.*, 15 juin 2006, p. 30455.

Loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, art. 23, *M.B.*, 9 juin 2006, p. 29840.

Loi du 29 juin 2021 portant opérationnalisation de la procédure d'exécution des peines privatives de liberté de trois ans ou moins, *M.B.*, 14 juillet 2021, p. 70445.

Loi du 29 février 2024 introduisant le livre Ier du Code pénal (1), art. 7 et 27, *M.B.*, 8 avril 2024, p. 40520.

Loi du 29 février 2024 introduisant le livre II du Code pénal (1), art. 547, *M.B.*, 8 avril 2024, p. 40548.

AR du 14 juillet 2022 déterminant le contenu concret au programme de détention limitée et de surveillance électronique, visé à l'article 42, alinéa 2, de la loi du 17 mai 2006 relative au statut juridique externe des personnes condamnées à une peine privative de liberté et aux droits reconnus à la victime dans le cadre des modalités d'exécution de la peine, *M.B.*, 9 août 2022, p. 61688.

Circ. min. 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, *M.B.*, 15 mai 2014, p. 39542.

Circ. min. du 25 août 2022 relative à l'interdiction individuelle et préventive de manifestation, en complément de la circulaire OOP 41, *M.B.*, 27 octobre 2022, p. 78786.

TRAVAUX PARLEMENTAIRES FRANÇAIS

Proposition de loi (n° 575) visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, *Doc. parl.*, sess. ord. 2017-2018, enregistré à la Présidence du Sénat fr. le 14 juin 2018.

Rapport (n° 51) sur la proposition de loi visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, *Doc. parl.*, sess. ord. 2018-2019, enregistré à la Présidence du Sénat fr. le 17 octobre 2018.

Rapport (n° 1600) sur la proposition de loi, adoptée par le Sénat, visant à prévenir les violences lors des manifestations et à sanctionner leurs auteurs, *Doc. parl.*, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale fr. le 23 janvier 2019.

Rapport (n° 363) sur la proposition de loi, modifiée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations, *Doc. parl.*, sess. ord. 2018-2019, enregistré à la Présidence du Sénat fr. le 6 mars 2019.

TRAVAUX PARLEMENTAIRES BELGES

Proposition de loi modifiant l'article 406 du Code pénal en vue de sauvegarder le droit de grève, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. extr. 2003, n°51-0118/001.

Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/001-012.

Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n°55-3322/013-019.

Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, *C.R.I.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, séance n°284 du 11 janvier 2024, pp. 28-67.

Question n°2113 de M. Hugo Vandenberghe du 21 janvier 2005 (Nl.), *Q.R.*, Sén., sess. ord. 2005-2006, n°3, p. 4516.

Question n°1651 de M. Vincent Scourneau du 10 janvier 2023 (Fr.), *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55, pp. 313-316.

Question n°2210 de M. Franky Demon du 9 janvier 2024 (Nl.), *Q.R.*, Ch. repr., sess. ord. 2023-2024, n°55, p. 376.

II. JURISPRUDENCE

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Cour eur. D.H., arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979.

Cour eur. D.H., arrêt *Plattform « Ärzte für das Leben » c. Autriche* du 21 juin 1988.

Cour eur. D. H. (plén.), arrêt *Barberà, Messegué et Jabardo c. Espagne* du 6 décembre 1988.

Cour eur. D.H., arrêt *Ezelin c. France* du 26 avril 1991.

Cour eur. D.H., arrêt *Sürek c. Turquie (n° 2)* du 8 juillet 1999.

Cour eur. D.H., arrêt *Stankov et Organisation Macédonienne Unie Ilinden c. Bulgarie* du 2 octobre 2001.

Cour eur. D.H., arrêt *Colombani et autres c. France* du 25 juin 2002.

Cour eur. D.H., arrêt *Djavit An c. Turquie* du 20 février 2003.

Cour eur. D.H., arrêt *Appleby and others c. the United Kingdom* du 6 mai 2003.

Cour eur. D.H., décision *Ziliberberg c. Moldavie* du 4 mai 2004.

Cour eur. D.H., arrêt *Organisation Macédonienne Unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie* du 20 octobre 2005.

Cour eur. D.H., arrêt *Öllinger c. Autriche* du 29 juin 2006.

Cour eur. D.H., arrêt *Oya Ataman c. Turquie* du 5 décembre 2006.

Cour eur. D.H., arrêt *Bączkowski et autres c. Pologne* du 3 mai 2007.

Cour eur. D.H., arrêt *Makhmudov c. Russie* du 26 juillet 2007.

Cour eur. D.H., arrêt *Galstyan c. Arménie* du 15 novembre 2007.

Cour eur. D.H., arrêt *Balçık et autres c. Turquie* du 29 novembre 2007.

Cour eur. D.H., arrêt *Protopapa c. Turquie* du 24 février 2009.

Cour eur. D.H., arrêt *Barraco c. France* du 5 mars 2009.

Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Giuliani et Gaggio c. Italie* du 24 mars 2011.

Cour eur. D.H., arrêt *Shimovolos c. Russie* du 21 juin 2011.

Cour eur. D.H., arrêt *Schwabe et M.G. c. Allemagne* du 1 décembre 2011.

Cour eur. D.H., arrêt *Faber c. Hongrie* du 24 juillet 2012.

Cour eur. D.H., arrêt *Gün et autres c. Turquie* du 18 juin 2013.

Cour eur. D.H., arrêt *Izci c. Turquie* du 23 juillet 2013.

Cour eur. D.H., arrêt *Kasparov et autres c. Russie* du 3 octobre 2013.

Cour eur. D.H., arrêt *Taranenko c. Russie* du 15 mai 2014.

Cour eur. D.H., arrêt *Primov et autres c. Russie* du 12 juin 2014.

Cour. eur. D.H., arrêt *Navalnyy et Yashin c. Russie* du 4 décembre 2014.

Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie* du 15 octobre 2015.

Cour eur. D.H., arrêt *Frumkin c. Russie* du 5 janvier 2016.

Cour eur. D.H., arrêt *Gülcü c. Turquie* du 19 janvier 2016.

Cour eur. D.H., arrêt *Yaroslav Belousov c. Russie* du 4 octobre 2016.

Cour eur. D.H., arrêt *Işıkırık c. Turquie* du 14 novembre 2017.

Cour eur. D.H., arrêt *Barabanov c. Russie* du 30 janvier 2018.

Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *S., V. et A. c. Danemark* du 22 octobre 2018.

Cour eur. D.H. (gde ch.), arrêt *Navalnyy c. Russie* du 15 novembre 2018.

Cour eur. D.H., arrêt *Hakim Aydın c. Turquie* du 26 mai 2020.

Cour eur. D.H., arrêt *Laguna Guzman c. Espagne* du 6 octobre 2020.

Cour eur. D.H., arrêt *Zakharov et Varzhabetyan c. Russie* du 13 octobre 2020.

Cour eur. D.H., arrêt *Shmorgunov et autres c. Ukraine* du 21 janvier 2021.

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

CJUE, arrêt *Massam Dzodzi/Etat belge* du 18 octobre 1990, affaires jointes C-297/88 et C-197/89.

CJUE, arrêt *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union/Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti* du 11 décembre 2007, C-438/05.

CJUE, arrêt *Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet e.a.* du 18 décembre 2017, C-341/05.

JURISPRUDENCE FRANÇAISE

Cons. Const. fr., 18 janvier 1995, n° 94-352 DC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1995/94352DC.htm#wrapper-abstrats> (consulté le 29 novembre 2024).

Cons. Const. fr., 4 avril 2019, n° 2019-780 DC, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019780DC.htm> (consulté le 16 octobre 2024).

JURISPRUDENCE BELGE

C. const., 14 novembre 2024, n° 123/2024, disponible sur <http://www.const-court.be>.

Cass., 21 décembre 1838, *Pas.*, 1838, I, p. 429.

Cass., 23 avril 1958, *Arr. Cass.*, 1958, pp. 664-665.

Cass., 21 décembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 583.

Gent (17^e ch.), 23 décembre 2014, *R.W.*, 2015-2016/12, pp. 464-472.

Trib. corr. Liège, div. Liège (17^e ch.), 23 novembre 2020, *J.L.M.B.*, 2021, pp. 499-507.

III. DOCTRINE

ALCARAZ H. et LECUCQ O., « La liberté de manifestation dans l'espace public en Espagne », in *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé* (sous la dir. de A. DUFFY-MEUNER et T. PERROUD), Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université Editions, 2017, pp. 5-19.

ARTIERES P., LASCOUMES P. et SALLE G., « Introduction : Gouverner et enfermer. La prison, un modèle indépassable ? », in *Gouverner, enfermer. La prison, un modèle indépassable ?* (sous la dir. de P. ARTIERES et P. LASCOUMES), Paris, Presses de Sciences Po, 2004, pp. 23-51.

BAURAIN D., « La grève n'est pas soluble dans le droit », *Démocratie*, n°6, juin 2023, pp. 5-9.

CAPPI R., *Motifs du contrôle et figures du danger*, coll. Crimen, Bruxelles, Larcier, 2015.

CARTUYVELS Y., « Droits de l'homme et droit pénal, un retournement ? », in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?* (sous la dir. de Y. CARTUYVELS et al.), Bruxelles, Pub. F.U.S.L.-Bruylant, 2007, pp. 23-44.

CHARRIER J.-L., « Les libertés de réunion, de manifestation et d'association », in *Protection des libertés et droits fondamentaux* (sous la dir. de T.-S. RENOUX), coll. Les notices, Paris, La Documentation française, 2007, pp. 169-173.

CLAES E., « La légalité criminelle au regard des droits de l'homme et du respect de la dignité humaine », in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?* (sous la dir. de Y. CARTUYVELS et al.), Bruxelles, Pub. F.U.S.L.-Bruylant, 2007, pp. 211-234.

COLELLA S. U., *La restriction des droits fondamentaux dans l'Union européenne : Notions, cadre et régime*, coll. droit de l'Union européenne (dir. par F. PICOD), Bruxelles, Bruylant, 2019.

DE HERT P., GUTWIRTH S., SNACKEN S. et DUMORTIER E., « La montée de l'Etat pénal : que peuvent les droits de l'homme ? », in *Strafrecht in dialoog*, 1^e éd., Bruxelles, Intersentia, 2023, pp. 355-396.

DEMBOUR J., *Les pouvoirs de police administrative générale des autorités locales*, Bruxelles, Bruylant, 1956.

DENIZEAU C., « La liberté de manifestation en droit européen », in *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé* (sous la dir. de A. DUFFY-MEUNER et T. PERROUD), Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université Editions, 2017, pp. 20-31.

DORSEMONT F., « De NMBS-stakingsverboden : een gemiste kans tot reflectie over de grenzen van het recht te staken. Van kolder naar polder, ook wel : even proeven van een geslaagde (sic) Hollandse receptie (art. 6 juncto art. 31 E.S.H.) », *Chron. D.S.*, 2000, pp. 413-421.

DUBOUT E., « Démocratie illibérale et concept de droit », *Rev. trim. D.H.*, 2021/3, pp. 511-523.

DUFFY P., « La jurisprudence de la convention européenne des droits de l'homme en rapport avec la police », in *Les Droits de l'Homme et la Police (actes du séminaire : Strasbourg, 6/8 décembre 1995)*, Strasbourg, Editions du Conseil de l'Europe, 1997, pp. 24-49.

DUMONT H. et HACHEZ I., « Les obligations positives déduites du droit international des droits de l'homme : dans quelles limites ? », in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?* (sous la dir. de Y. CARTUYVELS *et al.*), Bruxelles, Pub. F.U.S.L.-Bruylant, 2007, pp. 45-73.

FERCOT C. et DUCH GIMÉNEZ M., « La liberté de manifester en période de crise sanitaire : perspectives de droit comparé (Allemagne, Belgique, France) », in *Les droits humains en temps de pandémie – Perspectives internationales, européennes et comparées* (sous la dir. de F. BOUHON *et al.*), Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 541-572.

FILLIEULE O. et TARTAKOWSKY D., *La manifestation*, coll. Contester, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

GHULAM FARAG H., « Het Belgische stakingsrecht onder vuur », *T.v.M.R.*, 2022/3, pp. 22-27.

GOFFAUX P., *Dictionnaire de droit administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2022.

HENDRICKX F., « Arbeidsrecht ge(de)blokkeerd : over rechterlijke tussenkomst bij staking », in *Recht in beweging* (sous la dir. de P. ANTHONISSEN *et al.*), Anvers, Maklu, 2006, pp. 41-52.

HUMBLET P. et PEETERS J., *Synopsis van het Belgische sociaal recht – Collectief arbeidsrecht*, 8^e éd., Bruxelles, Intersentia, 2023.

KAMINSKI D. et CAUCHIE J.-F., « Éléments pour une sociologie du changement pénal en Occident. Éclairage des concepts de rationalité pénale moderne et d'innovation pénale », *Champ pénal*, vol. 4, 2007.

KUTY F., *Justice pénale et procès équitable : Essai de systématisation*, vol. 1 et 2, Bruxelles, Larcier, 2023.

KUTY F., *Principes généraux du droit pénal belge*, t. I, *La loi pénale*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2018.

KUTY F., *Principes généraux du droit pénal belge*, t. IV, *La peine*, 1^e éd., Bruxelles, Larcier, 2017.

LACROIX J., « Vers une démocratie sans droits ? Remarques sur la démocratie dite « illibérale » », *La Revue nouvelle*, n°6, octobre 2018, pp. 62-67.

LE BOT O., « La liberté de manifestation en France : un droit fondamental sur la sellette ? », in *La liberté de manifester et ses limites : perspective de droit comparé* (sous la dir. de A. DUFFY-MEUNER et T. PERROUD), Aix-en-Provence, Aix-Marseille Université Editions, 2017, pp. 32-42.

LELOUP M., « De betogingsvrijheid en de vrijwaring van de openbare orde : een analyse van de Europese en de Belgische rechtspraak », *T.B.P.*, 2016/10, pp. 560-578.

LETTERON R., « Préface », in *La liberté de manifestation : Du XIX^e siècle aux Gilets jaunes* (sous la dir. de R. LETTERON), coll. Essais de la Sorbonne, Paris, Sorbonne Université Presses, pp. 7-18.

MEAD D., *The new law of peaceful protest : Rights and regulation in the human rights act era*, Oxford and Portland, Hart Publishing, 2010.

MERRIGAN M. et LAVRYSEN L., « Het gerechtelijk en het preventief administratief betogingsverbod », *T.v.M.R.*, 2023/3, pp. 7-12.

MERRIGAN M., « Mensenrechten en individuele verplichtingen, plichten en verantwoordelijkheden », *N.J.W.*, 2022/467, p. 663.

MINET C.-E., *Droit de la police administrative*, coll. droit public, Paris, Vuibert, 2007.

MOREAU T. et VANDERMEERSCH D., *Éléments de droit pénal*, Bruxelles, La Charte, 2022.

MULIER T., « Démocratie illibérale et diversité des régimes démocratiques. L'apport de la classification des régimes politiques de Julien Freund au droit constitutionnel », in *La démocratie illibérale en droit constitutionnel* (sous la dir de V. BARBÉ *et al.*), 1^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2023, pp. 71-89.

NELLES M. et DUCH GIMÉNEZ M., « Liberté de manifester et numérique : potentialités et menaces. Etude à travers le cas de la Belgique lors de la crise sanitaire », *R.B.D.C.*, 2022/4, pp. 389-410.

NIHOUL P., « XVI.H. - Le droit de se réunir librement », in *Les droits constitutionnels en Belgique* (sous la dir. de M. VERDUSSEN et N. BONBLED), 1^e éd., vol. 2, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1065-1078.

PERROUTY P.-A., « Menaces persistantes sur la liberté d'expression », in *L'Etat des droits de l'homme en Belgique – Rapport 2009-2010 de la Ligue des droits de l'Homme* (sous la dir. de D. MORELLI), Bruxelles, les éditions Aden, 2010, pp. 27-33.

PIN X., « Une politique criminelle en quête de rationalité : le cas français », in *Rationalité pénale et démocratie* (sous la dir. de J. BOULAD-AYOUB, M. ANTAKI et P. ROBERT), coll. Mercure du Nord, Laval, Presses de l'Université de Laval, 2013, pp. 39-69.

PRADEL J., *Droit pénal comparé*, 4^e éd., Paris, Dalloz, 2016.

TODTS L., *Bestuurlijke en strafrechtelijke vrijheidsbeperkingen ter handhaving van de openbare orde*, coll. administratieve rechtsbibliotheek, Bruges, La Charte, 2021.

VAN DROOGHENBROECK S., « Droit pénal et droits de l'homme : le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme », in *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?* (sous la dir. de Y. CARTUYVELS *et al.*), Bruxelles, Pub. F.U.S.L.-Bruylant, 2007, pp. 75-109.

VANDERMEERSCH D., « La procédure pénale au début du XXI^e siècle – Les défis », *J.T.*, n°6605, 2015/19, pp. 413-420.

VANDERSTEENE G., « Le droit de grève en tant qu'action collective : de la théorie à quelques applications pratiques », *Indic. soc.*, n°19-20, décembre 2023, pp. 17-26.

VANNES V., *Le droit de grève – Concilier le droit de grève et les autres droits fondamentaux : recours au principe de proportionnalité ?*, 2^e éd., coll. Droit Social, Bruxelles, Larcier, 2014.

VELAERS J., *De Grondwet – Een artikelsgewijze commentaar*, t. I, *Het federale België, het grondgebied, de grondrechten*, Bruges, La Charte, 2019.

X., « Ici et ailleurs », *J.D.J.*, 1 janvier 2024, n° 431, pp. 46-47.

IV. DIVERS

ORGANISATIONS ET ASSOCIATIONS

Com. D.H. des Nations Unies, obs. gén. n°37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 2020, UN Doc. CCPR/C/GC/37.

Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme, *Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique*, 3^e éd., 2019.

Confédération syndicale internationale, « Belgique – Profil juridique », 2024, <https://www.ituc-csi.org/belgique-127?lang=fr> (consulté le 12 novembre 2024).

Conseil Supérieur de la Justice, *Avis sur l'avant-projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III*, approuvé par l'Assemblée générale du Conseil Supérieur de la Justice, 17 février 2023.

Cour européenne des droits de l'homme, *Guide sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme : Manifestations de masse*, mis à jour au 31 août 2024, Conseil de l'Europe.

DUCH GIMÈNEZ M. (interview), « Les autorités peuvent chercher à invisibiliser certaines revendications en durcissant l'accès à la liberté de manifester », *Amnesty International*, 31 mars 2023, <https://www.amnesty.be/infos/notre-magazine-le-fil/printemps-2023/article/interview-autorites-chercher-invisibiliser-revendications> (consulté le 3 octobre 2024).

Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains, *Avis n°02/2023 relatif à la proposition de loi modifiant la Nouvelle loi communale en vue de garantir notamment la liberté de manifester*, 13 janvier 2023.

Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains, *Avis n°04/2023 sur l'avant-projet de loi introduisant une interdiction judiciaire de manifester (nouvel article 34sexies du Code pénal)*, 20 février 2023.

Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains, *Avis n°05/2023 sur la circulaire relative à l'interdiction individuelle et préventive de manifestation*, 26 avril 2023.

International Trade Union Confederation, *2023 ITUC Global Rights Index – The world's worst countries for workers – Executive Summary*, 23 juin 2023.

LAZAROVA TRAJKOVSKA M. (discours), « La liberté de réunion et d'association et la démocratie », in *Séminaire judiciaire de la CEDH 2023 : « En protégeant les droits de l'homme les juges préservent la démocratie »*, 2023.

Ligue des Droits de l'Enfant, « Contre l'interdiction de manifester », *Ligue des Droits de l'Enfant*, 13 février 2024, <https://www.ligedroitsenfant.be/9742/contre-linterdiction-de-manifester/> (consulté le 3 octobre 2024).

Ligue des Droits Humains *et al.*, « Une coalition syndicats-société civile en action ce 7 juin contre le projet de loi Van Quickenborne », *Ligue des Droits Humains*, 5 juin 2023, <https://www.liguedh.be/une-coalition-syndicats-societe-civile-en-action-ce-7-juin-contre-le-projet-de-loi-van-quickenborne/> (consulté le 24 septembre 2024).

Orde van Vlaamse Balies, « Nieuwe SMS, nieuwe bezwaren », *Orde van Vlaamse Balies*, 12 mai 2023, <https://www.ordevanvlaamsebalies.be/nl/nieuws-en-events/nieuwe-sms-nieuwe-bezwaren> (consulté le 24 septembre 2024).

Orde van Vlaamse Balies, *Advies Voorontwerp van wet om justitie menselijker, sneller en straffer te maken III*, 3 février 2023.

Organization for Security and Co-operation in Europe et Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Handbook on Monitoring Freedom of Peaceful Assembly*, 2^e éd., Varsovie, 2020, <https://www.osce.org/odihr/monitoring-peaceful-assembly> (consulté le 14 octobre 2024).

Parlement européen, *Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur le droit à manifester pacifiquement et l'usage proportionné de la force (2019/2569(RSP))*, P8_TA(2019)0127, 23 décembre 2020.

PAUWELS A., « Groepsgeweld : De publieke ruimte onder vuur ? », *Vlaams Vredeinstituut*, Bruxelles, Colofon, 2023.

Rapporteuse spéciale sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, *Conséquences sur les droits de l'homme des politiques et des pratiques visant à prévenir et à combattre l'extrémisme violent*, 21 février 2020, UN Doc. A/HRC/43/46.

RAUCENT E., « La future peine d'interdiction de manifester. Aux grands maux, les grands remèdes ? », *Citoyenneté & Participation (CPCP asbl)*, Bruxelles, 2023, <http://www.cpcp.be/publications/interdiction-manif/> (consulté le 12 juin 2024).

RAUCENT E., « La future peine d'interdiction de manifester. Toute proportion gardée ? », *Citoyenneté & Participation (CPCP asbl)*, Bruxelles, 2023, <https://www.cpcp.be/publications/interdiction-manif-2/> (consulté le 10 octobre 2024).

X., « De repressive tegen actievoorders neemt overall toe, ook bij ons », *Algemeen Christelijk Vakverbond (ACV)*, 26 juillet 2023, <https://www.hetacv.be/nieuws-algemene-pagina/2023/07/26/de-repressie-tegen-actievoorders-neemt-overal-toe--ook-bij-ons?t=1731079626572> (consulté le 12 novembre 2024).

ARTICLES DE PRESSE

BELGA (édité par P. VERDEAU), « Les casseurs désormais interdits de manifestation ? », *RTBF*, 23 décembre 2022, <https://www.rtb.be/article/les-casseurs-desormais-interdits-de-manifestation-11127881> (consulté le 1 octobre 2024).

BELGA, « Emeutes à Bruxelles après Belgique-Maroc: le premier bilan de la police (photos et vidéos) », *Le Soir*, 27 novembre 2022, <https://www.lesoir.be/479604/article/2022-11-27/emeutes-bruxelles-apres-belgique-maroc-le-premier-bilan-de-la-police-photos-et> (consulté le 2 octobre 2024).

Cercle de libre pensée – Kring voor het vrije denken, « Communiqué : Non à la circulaire scélérache de la ministre de l'intérieur Verlinden ! », Bruxelles, 15 septembre 2022, <https://www.clp-kvd.org/2022/09/non-a-la-circulaire-scelerate-de-la-ministre-de-linterieur-verlinden/> (consulté le 19 juin 2024).

COL M. et DAMAN S., « Surpopulation carcérale : un détenu sur 20 libéré plus tôt que prévu », *RTL info*, 27 novembre 2024, <https://www.rtl.be/actu/belgique/justice/surpopulation-carcerale-un-detenu-sur-20-libere-plus-tot-que-prevu/2024-11-27/article/729843> (consulté le 4 décembre 2024).

COPPI D. et SENTÉ A., « Arizona : un tour de vis sécuritaire sur la table », *Le Soir*, 18 octobre 2024, <https://www.lesoir.be/630280/article/2024-10-18/arizona-un-tour-de-vis-securitaire-sur-la-table> (consulté le 29 novembre 2024).

DUCH GIMÉNEZ M. *et al.* (carte blanche d'un collectif d'académiques), « A trop vouloir corseter la liberté de manifester, elle risque d'étouffer », *Le Soir*, 5 juillet 2023, <https://www.lesoir.be/523699/article/2023-07-05/trop-vouloir-corseter-la-liberte-de-manifester-elle-risque-detouffer> (consulté le 20 septembre 2024).

FGTB *et al.* (communiqué de presse d'organisations et syndicats), « Nous restons opposé·es au projet de loi Van Quickenborne, même amendé », *Ligue des Droits Humains*, 13 juin 2023, <https://www.liguedh.be/nous-restons-oppose%c2%b7es-au-projet-de-loi-van-quickenborne-meme-amende/> (consulté le 25 septembre 2024).

GHULAM FARAG H., « Het betogingsverbod : de staat als 'beschermer' van vreedzaam protest ? », *Tijd voor Mensenrechten*, 29 mars 2023, <https://tijd.mensenrechten.be/2023/03/29/het-betogingsverbod-de-staat-als-beschermer-van-vreedzaam-protest/> (consulté le 30 septembre 2024).

HENSMANS P., DEL RE V., PERROUTY P.-A. et LAMMERANT H. (carte blanche), « Le droit de manifester, un puissant levier de changement à sauvegarder », *Amnesty International*, 6 juin 2023, <https://www.amnesty.be/infos/blogs/blog-paroles-chercheurs-defenseurs-victimes/droit-de-manifester> (consulté le 24 septembre 2024).

L. E., « Hooligans, jeunes Bruxellois... Qui étaient les casseurs présents à la manifestation anti-mesures sanitaires à Bruxelles ? », *La Libre*, 22 novembre 2021, <https://www.lalibre.be/regions/bruxelles/2021/11/22/hooligans-jeunes-bruxellois-qui-etaient-les-casseurs-presents-a-la-manifestation-anti-mesures-sanitaires-a-bruxelles-RK2QZOKV4VGNPMOJDYN3EYUHC4/> (consulté le 2 octobre 2024).

LAKHANI N., GAYLE D. et TAYLOR M., « How criminalisation is being used to silence climate activists across the world », *The Guardian*, 12 octobre 2023, https://www.theguardian.com/environment/2023/oct/12/how-criminalisation-is-being-used-to-silence-climate-activists-across-the-world?_hsenc=p2ANqtz-9ngvfXLQjcTkHlBa6bmRraLYgAMPjjxFCVtabO7Tk-5MgN-b4Yyf6TVk51BBT-eNgf3aW_ (consulté le 3 octobre 2024).

MORELLI D., « Un projet de loi contre les casseurs... ou les grévistes ? », *L'Info*, n°10, 26 mai 2023, <https://linfo-csc.be/magazine/cinquante-ans-de-lutte-pour-une-europe-plus-sociale/un-projet-de-loi-contre-les-casseurs-ou-les-grevistes/> (consulté le 7 novembre 2024).

NOKIN D. (réalisateur), « Interview Philippe Landenne, jésuite », *Jésuites d'Europe Occidentale Francophone*, 12 mars 2018, https://www.youtube.com/watch?v=s1CGoexSA_4 (consulté le 10 octobre 2024).

NOULET J.-F., « Manifestation nationale : pourquoi les syndicats sont-ils descendus dans la rue ce jeudi à Bruxelles », *RTBF actus*, 5 octobre 2023, <https://www.rtbfb.be/article/manifestation-nationale-pourquoi-les-syndicats-sont-ils-descendus-dans-la-rue-ce-jeudi-a-bruxelles-11265395> (consulté le 30 septembre 2024).

PONCELET A., « "Les manifestants ne sont pas des criminels", un nouveau rassemblement contre le projet de loi "anti-casseurs" », *RTBF actus*, 28 juin 2023, <https://www.rtbfb.be/article/les-manifestants-ne-sont-pas-des-criminels-un-nouveau-rassemblement-contre-le-projet-de-loi-anti-casseurs-11219599> (consulté le 25 septembre 2024).

ROBERT J.-H., « Peut-on interdire aux casseurs de se rendre aux manifestations », *Le club des juristes*, 11 janvier 2019, <https://blog.leclubdesjuristes.com/peut-on-interdire-aux-casseurs-de-se-rendre-aux-manifestations/> (consulté le 15 avril 2023).

ROUSSEAU X., « La chronique Carta Academica : la manifestation en démocratie, terreau de débats ou zone de combat ? », *Le Soir*, 3 juillet 2021, <https://www.lesoir.be/381458/article/2021-07-03/la-chronique-carta-academica-la-manifestation-en-democratie-terreau-de-debats-ou> (consulté le 10 novembre 2024).

RTBF, « Manif du 6 novembre : 11 personnes interpellées, dont 10 dockers », *RTBF actus*, 15 janvier 2015, <https://www.rtbfb.be/article/manif-du-6-novembre-11-personnes-interpellees-dont-10-dockers-8779052> (consulté le 2 octobre 2024).

RTL, « Manifestation nationale : “200 dockers et hooligans sont venus casser Bruxelles” », *RTL info*, 6 novembre 2014, <https://www.rtl.be/art/info/regions/bruxelles/manifestation-nationale-200-dockers-et-hooligans-sont-venus-casser-bruxelles--660975.aspx> (consulté le 2 octobre 2024).

T. A. *et al.*, « Mort de George Floyd : rassemblement contre le racisme à Bruxelles, 239 arrestations à Ixelles (vidéos) », *RTBF actus*, 7 juin 2020, <https://www.rtbfb.be/article/mort-de-george-floyd-rassemblement-contre-le-racisme-a-bruxelles-239-arrestations-a-ixelles-videos-10517214> (consulté le 2 octobre 2024).

X., « Débat : la libération anticipée des détenus en réponse à la surpopulation carcérale », *RTBF actus*, 20 septembre 2024, <https://www.rtbfb.be/article/debat-la-liberation-anticipee-des-detenus-en-reponse-a-la-surpopulation-carcerale-11437477> (consulté le 4 décembre 2024).

CONFÉRENCE

TEICHER E., « Les polices face aux protestataires. Manifestations et violences de rue en Europe (19ème-21ème siècle) », *Conférence dans le cadre du cours « Sécurités et insécurités publiques, XIXe-XXe siècles » du Professeur J. CAMPION (UQTR), 2022.*

ANNEXE

DIFFÉRENTES VERSIONS DES ARTICLES 9 À 11 DU PROJET DE LOI VISANT À RENDRE LA JUSTICE PLUS RAPIDE, PLUS HUMAINE ET PLUS FERME III

1. Texte de l'avant-projet de loi⁴⁸²

CHAPITRE 3 – Modifications du Code pénal

Art. 9. Dans le livre I, Chapitre II Section I du Code pénal, il est inséré dans l'article 7, alinéa 2 un 3°, libellé comme suit:

"3° Interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif".

Art. 10. Dans le livre I, Chapitre II, Section V, du même pénal, il est inséré une sous-section *lter*, intitulée: "Sous-section *lter*. L'interdiction judiciaire de participer à des rassemblements revendicatifs".

Art. 11. Dans la sous-section *lter*, insérée par l'article 10, il est inséré un article 34*sexies*, rédigé comme suit:

"Art. 34*sexies*. Dans le cas d'une condamnation pour les faits prévus dans les articles 322, 327.393, 398 jusqu'au 401, 510 jusqu'au 518, 520 jusqu'au 525*bis*, 528 jusqu'au 534, 534*ter*, 534*quater*, ou l'article 23 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, si commis à l'occasion d'un rassemblement revendicatif, les cours et tribunaux peuvent prononcer une interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs.

Le rassemblement revendicatif est le rassemblement organisé sur la voie publique, qu'il soit statique ou en cortège, dans le but d'exprimer une ou plusieurs convictions collectives.

La peine d'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut excéder une durée de trois ans

En cas de récidive, l'interdiction peut être portée à maximum six ans.

HOOFDSTUK 3 – Wijzigingen van het Strafwetboek

Art. 9. In boek I, Hoofdstuk II, Afdeling I van het Strafwetboek wordt in artikel 7, tweede lid, de bepaling onder 3° ingevoegd, luidend als volgt:

"3° Gerechtelijk verbod om deel te nemen aan een protestbijeenkomst."

Art. 10. In boek I, Hoofdstuk II, Afdeling V, van hetzelfde wetboek wordt een onderafdeling *lter* ingevoegd, luidende: "Onderafdeling *lter*. Het gerechtelijk verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten".

Art. 11. In onderafdeling *lter*, ingevoegd bij artikel 10, wordt een artikel 34*sexies* ingevoegd, luidende:

"Art. 34*sexies*. In geval van een veroordeling voor de feiten als bedoeld in de artikelen 322, 327, 393, 398 tot en met 401, 510 tot en met 518, 520 tot en met 525*bis*, 528 tot en met 534, 534*ter*, 534*quater*, of het artikel 23 van de wet houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, als ze zijn gepleegd ter gelegenheid van een protestbijeenkomst, kunnen de hoven en rechtbanken een verbod opleggen om deel te nemen aan protestbijeenkomsten.

Onder protestbijeenkomst dient te worden verstaan de bijeenkomst op de openbare weg, statisch of in optocht, om uitdrukking te geven aan een of meer collectieve overtuigingen.

Een verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten mag niet meer dan drie jaar bedragen.

In geval van herhaling kan het verbod verlengd worden tot maximaal zes jaar.

⁴⁸² Projet initial précité, Avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat, p. 93.

2. Texte du projet de loi initial : 25 avril 2023⁴⁸³

CHAPITRE 3	HOOFDSTUK 3
Modifications du Code pénal	Wijzigingen van het Strafwetboek
Art. 9	Art. 9
Dans le livre I, Chapitre II Section I du Code pénal, il est inséré dans l'article 7, alinéa 2 un 3°, libellé comme suit:	In boek I, Hoofdstuk II, Afdeling I van het Strafwetboek wordt in artikel 7, tweede lid, de bepaling onder 3° ingevoegd, luidend als volgt:
"3° Interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif."	"3° Gerechtelijk verbod om deel te nemen aan een protestbijeenkomst."
Art. 10	Art. 10
Dans le livre I, Chapitre II, Section V, du même pénal, il est inséré une sous-section <i>Iter</i> , intitulée: "Sous-section <i>Iter</i> . L'interdiction judiciaire de participer à des rassemblements revendicatifs".	In boek I, Hoofdstuk II, Afdeling V, van hetzelfde wetboek wordt een onderafdeling <i>Iter</i> ingevoegd, luidende: "Onderafdeling <i>Iter</i> . Het gerechtelijk verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten".
Art. 11	Art. 11
Dans la sous-section <i>Iter</i> , insérée par l'article 10, il est inséré un article 34 <i>sexies</i> , rédigé comme suit:	In onderafdeling <i>Iter</i> , ingevoegd bij artikel 10, wordt een artikel 34 <i>sexies</i> ingevoegd, luidende:
"Art. 34 <i>sexies</i> . Dans le cas d'une condamnation pour les faits prévus dans les articles 322, 327, 393, 398 jusqu'au 401, 510 jusqu'au 518, 520 jusqu'au 525 <i>bis</i> , 528 jusqu'au 534, 534 <i>ter</i> , 534 <i>quater</i> , ou l'article 23 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, si commis à l'occasion d'un rassemblement revendicatif, les cours et tribunaux peuvent prononcer une interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs, lorsqu'il peut être justifié à suffisance que la personne condamnée, même après avoir subi la peine principale infligée en raison de l'infraction commise, représente également un risque réel de troubler l'ordre public à l'occasion de rassemblements revendicatifs.	"Art. 34 <i>sexies</i> . In geval van een veroordeling voor de feiten als bedoeld in de artikelen 322, 327, 393, 398 tot en met 401, 510 tot en met 518, 520 tot en met 525 <i>bis</i> , 528 tot en met 534, 534 <i>ter</i> , 534 <i>quater</i> , of het artikel 23 van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, als ze zijn gepleegd ter gelegenheid van een protestbijeenkomst, kunnen de hoven en rechtbanken een verbod opleggen om deel te nemen aan protestbijeenkomsten wanneer voldoende verantwoord wordt dat de veroordeelde persoon ook na of naast het ondergaan van de hoofdstraf wegens het gepleegde misdrijf een daadwerkelijk risico op de verstoring van de openbare orde bij protestbijeenkomsten inhoudt.
Le rassemblement revendicatif est le rassemblement organisé sur la voie publique, qu'il soit statique ou en cortège, dans le but d'exprimer une ou plusieurs convictions collectives.	Onder protestbijeenkomst dient te worden verstaan de bijeenkomst op de openbare weg, statisch of in optocht, om uitdrukking te geven aan een of meer collectieve overtuigingen.
La peine d'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut excéder une durée de trois ans.	Een verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten mag niet meer dan drie jaar bedragen.
En cas de récidive, l'interdiction peut être portée à maximum six ans.	In geval van herhaling kan het verbod verlengd worden tot maximaal zes jaar.
L'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs prend cours le jour où la condamnation est passée en force de chose jugée. Le délai est toutefois prolongé de la durée pendant laquelle la peine privative de liberté se trouve exécutée, à l'exception de la période de libération anticipée.	Het verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten gaat in vanaf de dag waarop de veroordeling in kracht van gewijsde is getreden. De termijn wordt evenwel verlengd met de duur van de periode waarin de vrijheidsstraf wordt uitgevoerd, met uitzondering van de periode van vervroegde invrijheidstelling.
Une personne condamnée à cette interdiction, qui la viole, est punie d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 1.000 euros à 5.000 euros ou d'une de ces peines."	Een persoon die is veroordeeld tot dit verbod, en dit verbod schendt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar en met een geldboete van 1.000 euro tot 5.000 euro of met één van die straffen alleen."

⁴⁸³ Projet initial précité, Projet de loi, pp. 185-186.

3. *Texte adopté en première lecture : 22 juin 2023*⁴⁸⁴

CHAPITRE 3	HOOFDSTUK 3
Modifications du Code pénal	Wijzigingen van het Strafwetboek
Art. 9 <u>L'article 7, alinéa 2, du Code pénal, modifié en dernier lieu par la loi du 5 février 2016, est complété par un 3° rédigé comme suit:</u> “3° <u>l'interdiction</u> judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif.” Art. 10 Dans le livre <u>premier</u>, chapitre II, section V, du même pénal, il est inséré une sous-section <u>lter</u>, intitulée: <u>L'interdiction judiciaire de participer à des rassemblements revendicatifs</u>.” <u>Art. 11</u> Dans la sous-section <u>lter</u>, insérée par l'article 10, il est inséré un article 34<u>sexies</u>, rédigé comme suit: “Art. 34<u>sexies</u>. Dans le cas d'une condamnation pour les faits prévus <u>aux</u> articles 322, 327, 393, 398 à 401, 510 à 518, 520 à 525bis, 528 à 534, 534ter, 534quater, ou l'article 23 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, si commis sciemment, volontairement et intentionnellement à l'occasion d'un rassemblement revendicatif, les cours et tribunaux peuvent prononcer une interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs, lorsqu'il peut être justifié à suffisance que la personne condamnée, même après avoir subi la peine principale infligée en raison de l'infraction commise, représente également un risque réel de récidive pour des infractions similaires, tel que <u>visé par le présent</u> article, à l'occasion de rassemblements revendicatifs. Ce faisant, le juge met en balance la gravité des faits et l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux, en particulier la liberté de manifester dans un but politique, syndical, humanitaire, philosophique, environnemental, civique ou le droit mener des actions collectives, en ce compris la grève, prévu à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 6 de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe, que l'interdiction entraîne. Le rassemblement revendicatif est le rassemblement organisé sur la voie publique de 100 personnes ou plus, qu'il soit statique ou en cortège, dans le but d'exprimer une ou plusieurs convictions collectives.	Art. 9 <u>Artikel 7, tweede lid, van het Strafwetboek, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 5 februari 2016, wordt aangevuld met de bepaling onder 3°, luidende:</u> “3° <u>gerechtelijk</u> verbod om deel te nemen aan een protestbijeenkomst.” Art. 10 In <u>het eerste</u> boek, hoofdstuk II, afdeling V, van hetzelfde <u>Wetboek</u> wordt een onderafdeling <u>lter</u> ingevoegd, luidende: “Het gerechtelijk verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten”. <u>Art. 11</u> In onderafdeling <u>lter</u>, ingevoegd bij artikel 10, wordt een artikel 34<u>sexies</u> ingevoegd, luidende: “Art. 34<u>sexies</u>. In geval van een veroordeling voor de feiten als bedoeld in de artikelen 322, 327, 393, 398 <u>tot</u> 401, 510 <u>tot</u> 518, 520 <u>tot</u> 525bis, 528 <u>tot</u> 534, 534ter, 534quater, of het artikel 23 van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, als ze wetens, wilens en intentioneel zijn gepleegd ter gelegenheid van een protestbijeenkomst, kunnen de hoven en rechtbanken een verbod opleggen om deel te nemen aan protestbijeenkomsten wanneer voldoende verantwoord wordt dat de veroordeelde persoon ook na of naast het ondergaan van de hoofdstraf wegens het gepleegde misdrijf een daadwerkelijk risico van recidive voor gelijkaardige misdrijven, zoals <u>bedoeld</u> in dit artikel, bij protestbijeenkomsten inhoudt. De rechter maakt hierbij de afweging tussen de zwaarwichtigheid van de feiten en de inperking van de fundamentele rechten en vrijheden, in het bijzonder de vrijheid om te demonstreren voor politieke, vakbonds-, humanitaire, filosofische, milieu- of burgerdoeleinden of het recht om collectieve actie te voeren, waaronder staking, zoals bepaald in artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa, die het verbod met zich meebrengt. Onder protestbijeenkomst dient te worden verstaan de bijeenkomst op de openbare weg van 100 personen of meer, statisch of in optocht, om uitdrukking te geven aan een of meer collectieve overtuigingen.

⁴⁸⁴ Projet de loi visant à rendre la justice plus humaine, plus rapide et plus ferme III, Articles adoptés en première lecture par la commission de la Justice, *Doc. Parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2022-2023, n°55-3322/008, pp. 8-9.

Aucune interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut être prononcée si le but réel du condamné était exclusivement politique, syndical, humanitaire, philosophique, environnemental, civique ou religieux ou s'il poursuivait exclusivement tout autre but légitime et si, il n'a risqué de troubler gravement l'ordre public en agissant de la sorte.

Une grève, comme indiqué dans l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'est pas un rassemblement revendicatif.

L'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif ne peut donner lieu à une interdiction de grève.

La peine d'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut excéder une durée de trois ans.

En cas de récidive, l'interdiction peut être portée à maximum cinq ans.

L'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs prend cours le jour où la condamnation est passée en force de chose jugée. Le délai est toutefois prolongé de la durée pendant laquelle la peine privative de liberté se trouve exécutée, à l'exception de la période de libération anticipée.

Une personne condamnée à cette interdiction, qui la viole, est punie d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 1000 euros à 5000 euros ou d'une de ces peines."

Er kan geen verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten worden opgelegd indien het feitelijk oogmerk in hoofde van de veroordeelde persoon uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk, ecologisch, burgerlijk of godsdienstig was of indien hij uitsluitend elk ander rechtmatig oogmerk nastreefde en indien hij daarbij geen risico op ernstige verstoring van de openbare orde vormde.

Een staking, zoals vermeld in artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is geen protestbijeenkomst.

Een verbod om deel te nemen aan een protestbijeenkomst kan geen aanleiding geven tot een stakingsverbod.

Een verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten mag niet meer dan drie jaar bedragen.

In geval van herhaling kan het verbod verlengd worden tot maximaal vijf jaar.

Het verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten gaat in vanaf de dag waarop de veroordeling in kracht van gewijsde is getreden. De termijn wordt evenwel verlengd met de duur van de periode waarin de vrijheidsstraf wordt uitgevoerd, met uitzondering van de periode van vervroegde invrijheidstelling.

Een persoon die is veroordeeld tot dit verbod, en dit verbod schendt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar en met een geldboete van 1000 euro tot 5000 euro of met één van die straffen alleen."

4. *Texte adopté en deuxième lecture : 18 juillet 2023*⁴⁸⁵

CHAPITRE 3	HOOFDSTUK 3
Modifications du Code pénal	Wijzigingen van het Strafwetboek
Art. 9 <u>L'article 7, alinéa 2, du Code pénal, modifié en dernier lieu par la loi du 5 février 2016, est complété par le 3° rédigé comme suit:</u> "3° l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif."	Art. 9 <u>Artikel 7, tweede lid, van het Strafwetboek, laatstelijk gewijzigd bij de wet van 5 februari 2016, wordt aangevuld met de bepaling onder 3°, luidende:</u> "3° gerechtelijk verbod om deel te nemen aan een protestbijeenkomst."
Art. 10 Dans le livre 1^{er}, chapitre II, section V, du même Code, il est inséré une sous-section <i>Iter</i>, intitulée: L'interdiction judiciaire de participer à des rassemblements revendicatifs.	Art. 10 In boek 1, hoofdstuk II, afdeling V, van hetzelfde Wetboek wordt een onderafdeling <i>Iter</i> ingevoegd, luidende: "Het gerechtelijk verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten".
Art. 11 Dans la sous-section <i>Iter</i>, insérée par l'article 10, il est inséré un article 34sexies, rédigé comme suit: "Art. 34sexies. Dans le cas d'une condamnation pour les faits visés aux articles 322, 327, 393, 398 à 401, 510 à 518, 520 à 525bis, 528 à 534, 534ter, 534quater, ou à l'article 23 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes, si commis sciemment, volontairement et intentionnellement à l'occasion d'un rassemblement revendicatif, les cours et tribunaux peuvent prononcer une interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs, lorsqu'il peut être justifié à suffisance que la personne condamnée, même après avoir subi la peine principale infligée en raison de l'infraction commise, représente également un risque réel de récidive pour des infractions similaires, tel que visé par le présent article, à l'occasion de rassemblements revendicatifs. <u>Ce faisant, le juge met en balance la gravité des faits et l'atteinte aux droits et libertés fondamentaux que l'interdiction entraîne, en particulier la liberté de manifester dans un but politique, syndical, philanthropique, philosophique, environnemental, civique, religieux ou le droit de mener des actions collectives, en ce compris la grève, prévu à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à l'article 6 de la Charte sociale européenne du Conseil de l'Europe.</u> Le rassemblement revendicatif est le rassemblement organisé sur la voie publique de 100 personnes ou plus, qu'il soit statique ou en cortège, dans le but d'exprimer une ou plusieurs convictions collectives.	Art. 11 In onderafdeling <i>Iter</i>, ingevoegd bij artikel 10, wordt een artikel 34sexies ingevoegd, luidende: "Art. 34sexies. In geval van een veroordeling voor de feiten bedoeld in de artikelen 322, 327, 393, 398 tot 401, 510 tot 518, 520 tot 525bis, 528 tot 534, 534ter, 534quater, of het artikel 23 van de wet van 8 juni 2006 houdende regeling van economische en individuele activiteiten met wapens, als ze wetens, willens en intentioneel zijn gepleegd ter gelegenheid van een protestbijeenkomst, kunnen de hoven en rechtbanken een verbod opleggen om deel te nemen aan protestbijeenkomsten wanneer voldoende verantwoord wordt dat de veroordeelde persoon zelfs na het ondergaan van de hoofdstraf wegens het gepleegde misdrijf een daadwerkelijk risico van herhaling voor gelijkaardige misdrijven, bedoeld in dit artikel, bij protestbijeenkomsten inhoudt. <u>De rechter maakt hierbij de afweging tussen de zwaarwichtigheid van de feiten en de inperking van de fundamentele rechten en vrijheden die het verbod met zich meebrengt, in het bijzonder de vrijheid om te demonstreren voor politieke, vakorganisatorische, menslievende, levensbeschouwelijke, ecologische, burgerlijke en godsdienstige doeleinden of het recht om collectieve actie te voeren, waaronder staking, zoals bepaald in artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 van het Europees Sociaal Handvest van de Raad van Europa.</u> Onder protestbijeenkomst dient te worden verstaan de bijeenkomst op de openbare weg van 100 personen of meer, statisch of in optocht, om uitdrukking te geven aan een of meer collectieve overtuigingen.

⁴⁸⁵ Projet : Texte adopté en deuxième lecture précité, pp. 8-9.

Aucune interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut être prononcée si le but réel du condamné était exclusivement politique, syndical, humanitaire, philosophique, environnemental, civique ou religieux ou s'il poursuivait exclusivement tout autre but légitime et s'il n'a pas risqué de troubler gravement l'ordre public en agissant de la sorte.

Une grève, comme indiqué à l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, n'est pas un rassemblement revendicatif.

L'interdiction de participer à un rassemblement revendicatif ne peut pas donner lieu à une interdiction de grève.

L'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs ne peut pas excéder une durée de trois ans.

En cas de récidive, l'interdiction peut être portée à maximum cinq ans.

L'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs prend cours le jour où la condamnation est passée en force de chose jugée. Le délai est toutefois prolongé de la durée pendant laquelle la peine privative de liberté se trouve exécutée, à l'exception de la période de libération anticipée.

Une personne condamnée à cette interdiction, qui la viole, est punie d'un emprisonnement de trois mois à un an et d'une amende de 1000 euros à 5000 euros ou d'une de ces peines seulement."

Er kan geen verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten worden opgelegd indien het feitelijk oogmerk in hoofde van de veroordeelde persoon uitsluitend politiek, vakorganisatorisch, menslievend, levensbeschouwelijk, ecologisch, burgerlijk of godsdienstig was of indien hij uitsluitend elk ander rechtmatig oogmerk nastreefde en indien hij daarbij geen risico op ernstige verstoring van de openbare orde vormde.

Een staking, zoals vermeld in artikel 28 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, is geen protestbijeenkomst.

Een verbod om deel te nemen aan een protestbijeenkomst kan geen aanleiding geven tot een stakingsverbod.

Een verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten mag niet meer dan drie jaar bedragen.

In geval van herhaling kan het verbod verlengd worden tot maximaal vijf jaar.

Het verbod om deel te nemen aan protestbijeenkomsten gaat in vanaf de dag waarop de veroordeling in kracht van gewijsde is getreden. De termijn wordt evenwel verlengd met de duur van de periode waarin de vrijheidsstraf wordt uitgevoerd, met uitzondering van de periode van vervroegde invrijheidstelling.

Een persoon die is veroordeeld tot dit verbod, en dit verbod schendt, wordt gestraft met een gevangenisstraf van drie maanden tot een jaar en met een geldboete van 1000 euro tot 5000 euro of met één van die straffen alleen."

