

**CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE**

20 septembre 2022

PROPOSITION DE LOI**modifiant la Nouvelle loi communale
en vue de garantir notamment
la liberté de manifester**

(déposée par M. Nabil Boukili et consorts)

**BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS**

20 september 2022

WETSVOORSTEL**tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet,
teneinde in het bijzonder
de vrijheid van betogen te waarborgen**

(ingediend door de heer Nabil Boukili c.s.)

RÉSUMÉ

La présente proposition vise à garantir les droits fondamentaux et plus particulièrement la liberté de manifester au niveau communal. À cet effet, l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale est complété par un nouvel alinéa qui précise que les missions communales au sens dudit article ne peuvent avoir pour conséquence de réduire ou entraver les libertés fondamentales.

SAMENVATTING

Dit wetsvoorstel strekt ertoe de grondrechten te waarborgen, meer bepaald inzake de vrijheid van betogen in het gemeentelijk recht. Daartoe wordt beoogd artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, aan te vullen met een nieuw lid, waarin wordt verduidelijkt dat de gemeentelijke taken zoals bedoeld in dat artikel, niet tot gevolg mogen hebben dat de uitoefening van de grondrechten erdoor wordt ingeperkt of belemmerd.

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
Vooruit	: Vooruit
Les Engagés	: Les Engagés
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le droit de manifester est un droit fondamental garanti par la Constitution belge ainsi que par divers instruments internationaux.

L'article 11, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose ainsi que "[t]oute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association [...]". Il précise, en outre, en son paragraphe 2, que "[l]'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui". Il en découle que toute restriction à ce droit fondamental doit être légale, proportionnée et poursuivre un objectif légitime.

Or, par une circulaire ministérielle "relative à l'interdiction individuelle et préventive de manifestation" publiée le 6 septembre 2022¹, la ministre de l'Intérieur, Mme Annelies Verlinden (cd&v), a fourni une interprétation des articles 133, alinéa 1^{er}, et 135, § 2, de la Nouvelle loi communale en un tel sens qu'ils permettraient, sous certaines conditions, aux bourgmestres de prononcer des interdictions individuelles et préventives de manifestation.

La circulaire indique ainsi que "[l]'interdiction individuelle et préventive de manifestation trouve son fondement juridique dans les articles précités. En effet, le bourgmestre peut adopter des mesures d'exécution à portée individuelle et limitée, portant sur une personne, dans un lieu déterminé, pour une durée précise, en vue du maintien de l'ordre public. Le bourgmestre est compétent pour imposer sous certaines conditions une interdiction individuelle et préventive de manifestation."

Cette circulaire, sous prétexte de s'attaquer à une minorité de manifestants considérés comme "casseurs", constitue une attaque frontale à l'encontre d'un droit fondamental ayant permis l'obtention, tout au long de l'histoire, de droits et libertés démocratiques et d'acquis sociaux essentiels.

¹ <https://verlinden.belgium.be/sites/default/files/articles/circulaire.pdf>.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Het betogingsrecht is een grondrecht dat wordt gewaarborgd door de Belgische Grondwet, alsook door diverse internationale instrumenten.

Zo bepaalt artikel 11, § 1, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden het volgende: "Eenieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vergadering en op vrijheid van vereniging". In § 2 van dat artikel wordt bovendien het volgende aangegeven: "De uitoefening van deze rechten mag aan geen andere beperkingen worden onderworpen dan die, die bij de wet zijn voorzien en die in een democratische samenleving noodzakelijk zijn in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, voor de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.". Daaruit vloeit voort dat elke inperking van dat grondrecht een wettelijke grondslag moet hebben, evenredig moet zijn en een gerechtvaardigd doel moet dienen.

Bij een op 6 september 2022 bekendgemaakte "omzendbrief betreffende het individueel en preventief betogingsverbod"¹ heeft minister van Binnenlandse Zaken Annelies Verlinden (cd&v) echter een interpretatie verstrekt van de artikelen 133, eerste lid, en 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, volgens dewelke het de burgemeesters onder bepaalde voorwaarden toegestaan zou zijn individuele en preventieve betogingsverboden op te leggen.

De voormelde circulaire bevat de volgende passage: "Een individueel en preventief betogingsverbod vindt haar rechtsgrond in bovenvermelde artikelen. De burgemeester kan immers uitvoeringsmaatregelen nemen met individuele en beperkte draagwijdte, gericht op één persoon, op een welbepaalde plaats, voor een welbepaalde duur, met het oog op de handhaving van de openbare orde. De burgemeester is bevoegd om onder bepaalde voorwaarden (...) een individueel en preventief betogingsverbod op te leggen."

Onder het voorwendsel een als "relschoppers" beschouwde minderheid van betogers aan te pakken, gaat die circulaire regelrecht in tegen een grondrecht waarmee in de loop der tijden wezenlijke democratische rechten en vrijheden, alsook sociale verworvenheden werden verkregen.

¹ <https://verlinden.belgium.be/sites/default/files/articles/omzendbrief.pdf>.

La légalité et la proportionnalité de telles mesures sont à mettre en doute.

Ainsi, dans une décision n° 2019-780 DC du 4 avril 2019², le Conseil constitutionnel français a annulé une disposition similaire (loi “anti-casseurs”) permettant aux préfets d’interdire à une personne de participer à une manifestation sur la voie publique.

Les conditions d’application de la disposition française étaient plus strictes que celles de la circulaire. Ainsi était nécessaire “une menace d’une particulière gravité pour l’ordre public”, devant résulter d’antécédents dans le chef de l’intéressé, à savoir “un acte violent” ou des “agissements” commis à l’occasion de manifestations au cours desquelles ont eu lieu des atteintes graves à l’intégrité physique des personnes ou des dommages importants aux biens.

Le Conseil constitutionnel a pourtant jugé ces conditions trop larges, indiquant que “les dispositions contestées laissent à l’autorité administrative une latitude excessive dans l’appréciation des motifs susceptibles de justifier l’interdiction”. Il conclut que: “compte tenu de la portée de l’interdiction contestée, des motifs susceptibles de la justifier et des conditions de sa contestation, le législateur a porté au droit d’expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n’est pas adaptée, nécessaire et proportionnée”.

Comme indiqué, les critères fixés par la circulaire sont plus larges encore. Contrairement à la loi française, la circulaire ne fait aucun renvoi à d’éventuels actes commis par le passé. Elle se contente d’un renvoi à la notion “d’ordre public” et cite l’exemple “d’indications concrètes desquelles il ressort qu’une personne a l’intention de provoquer des émeutes lors d’une manifestation prévue”. On peut légitimement se poser la question de la proportionnalité, voire de l’arbitraire, de décisions prises en application d’un tel critère.

La circulaire prévoit, en outre, le fichage des personnes interdites de manifestation à la Banque nationale générale (banque de données de police), sans en préciser la base légale. On peut là encore se poser la question de la légalité et de la proportionnalité d’un tel fichage.

Pour ces raisons, il apparaît nécessaire d’insérer un nouvel alinéa au sein de l’article 135, § 2, de la Nouvelle

² <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019780DC.htm>.

De vraag rijst of dergelijke maatregelen wettig en evenredig zijn.

In dat verband wordt aangegeven dat de Franse *Conseil constitutionnel* bij beslissing nr. 2019-780 DC van 4 april 2019 is overgegaan tot de vernietiging van een gelijkaardige bepaling (de “*loi anti-casseurs*”)², op grond waarvan de prefecten een verbod konden opleggen om deel te nemen aan een betoging op de openbare weg.

De bewuste Franse bepaling voorzag in striktere toepassingsvoorwaarden dan de circulaire. Zo vereiste ze “*une menace d’une particulière gravité pour l’ordre public*”, die het gevolg moest zijn van daden die de betrokkene had gepleegd, namelijk “*un acte violent*” of “*agissements*” tijdens betogingen waarbij de fysieke integriteit van personen ernstig werd geschonden dan wel aanzienlijke materiële schade aan goederen werd toegebracht.

De Franse *Conseil constitutionnel* heeft nochtans geoordeeld dat die voorwaarden te ruim waren opgevat, daarbij aanvoerend dat “*les dispositions contestées laissent à l’autorité administrative une latitude excessive dans l’appréciation des motifs susceptibles de justifier l’interdiction*”. De conclusie luidde: “*compte tenu de la portée de l’interdiction contestée, des motifs susceptibles de la justifier et des conditions de sa contestation, le législateur a porté au droit d’expression collective des idées et des opinions une atteinte qui n’est pas adaptée, nécessaire et proportionnée.*”.

Zoals reeds aangegeven, hanteert de voormelde circulaire nóg ruimer opgevatte criteria. In tegenstelling tot de Franse wet verwijst de rondzendbrief geenszins naar eventuele in het verleden gestelde handelingen, maar louter naar het begrip “openbare orde”, met als voorbeeld “concrete aanwijzingen waaruit duidelijk blijkt dat een persoon beoogt rel te schoppen op een geplande betoging”. Men kan zich terecht afvragen of de beslissingen die met toepassing van een dergelijk criterium worden genomen, wel evenredig zijn, en zelfs of ze niet door willekeur zijn aangetast.

De circulaire bepaalt bovendien dat de personen aan wie een betogingsverbod werd opgelegd, worden opgenomen in de Algemene Nationale Gegevensbank (gegevensbank van de politie), zonder de wettelijke grondslag ter zake aan te geven. Ook in dezen rijst de vraag naar de wettigheid en de evenredigheid van een dergelijke registratie.

Om die redenen moet artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet, worden aangevuld met een nieuw lid,

² <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019780DC.htm>.

loi communale afin de préciser qu'en aucun cas, cette disposition ne peut être interprétée comme visant à réduire ou entraver les droits de l'homme et libertés fondamentales. Il s'agit d'une limite expresse aux pouvoirs communaux. Il est donné, ainsi, une interprétation de ces articles diamétralement opposée à celle consacrée par la circulaire ministérielle.

Nabil BOUKILI (PVDA-PTB)
Gaby COLEBUNDERS (PVDA-PTB)
Greet DAEMS (PVDA-PTB)
Nadia MOSCUFO (PVDA-PTB)
Roberto D'AMICO (PVDA-PTB)
Maria VINDEVOGHEL (PVDA-PTB)
Peter MERTENS (PVDA-PTB)
Sofie MERCKX (PVDA-PTB)
Raoul HEDEBOUW (PVDA-PTB)

teneinde te verduidelijken dat deze bepaling in geen enkel geval dusdanig mag worden geïnterpreteerd dat zij beoogt de mensenrechten en de fundamentele vrijheden te beperken of te belemmeren. Het betreft een uitdrukkelijke beperking van de gemeentelijke bevoegdheden. Aldus zou aan dat artikel een uitlegging worden gegeven die volkomen haaks staat op die welke de ministeriële circulaire eraan geeft.

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 74 de la Constitution.

Art. 2

L'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale du 24 juin 1988, inséré par la loi du 27 mai 1989 et modifié par la loi du 13 mai 1999, est complété par un alinéa 3 rédigé comme suit:

“L'application des alinéas 1^{er} et 2 ne peut avoir pour conséquence de réduire ou d'entraver des droits de l'homme et des libertés fondamentales, tels que le droit de grève, la liberté de réunion et d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts, et le droit de manifester qui s'y rattache, la liberté d'expression, en particulier la liberté de la presse et la liberté d'expression dans d'autres médias, et tels que consacrés notamment par les articles 8 à 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.”.

14 septembre 2022

Nabil BOUKILI (PVDA-PTB)
Gaby COLEBUNDERS (PVDA-PTB)
Greet DAEMS (PVDA-PTB)
Nadia MOSCUFO (PVDA-PTB)
Roberto D'AMICO (PVDA-PTB)
Maria VINDEVOGHEL (PVDA-PTB)
Peter MERTENS (PVDA-PTB)
Sofie MERCKX (PVDA-PTB)
Raoul HEDEBOUW (PVDA-PTB)

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 74 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet van 24 juni 1988, ingevoegd bij de wet van 27 mei 1989 en gewijzigd bij de wet van 13 mei 1999, wordt aangevuld met een derde lid, luidende:

“De toepassing van het eerste en tweede lid mag niet leiden tot het beperken of het belemmeren van mensenrechten en fundamentele vrijheden, zoals het stakingsrecht, de vrijheid van vergadering en vereniging, met inbegrip van het recht om met anderen vakbonden op te richten en zich daarbij aan te sluiten met het oog op de verdediging van zijn belangen, alsook het bijbehorende betogingsrecht, de vrijheid van meningsuiting, inzonderheid de persvrijheid en de vrijheid van meningsuiting in andere media, zoals verankerd in onder meer de artikelen 8 tot 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.”.

14 september 2022