

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

Conseil d'État, section d'administration

A R R Ê T

n° 103.730 du 19 février 2002

A. 43.277/XII-967

En cause:

1. Godelieve SNELLINGS,
demeurant à LOUVAIN,
Wilselsesteenweg 92
2. AGALEV, GROUPE COMMUNAL DE LOUVAIN,
ayant élu domicile chez
Mes P. BUYCK et L. DE PAUW, avocats,
ayant leur cabinet à ANVERS,
Lombardenvest 22

contre :

la ville de LOUVAIN,
ayant élu domicile chez
Me B. BEELEN, avocat,
ayant son cabinet à LOUVAIN,
Residentie Binnenhof,
Justus Lipsiusstraat 20 A.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 octobre 1990 par laquelle Godelieve Snellings et Agalev, Groupe communal de Louvain, demandent l'annulation du «règlement de la ville de Louvain du 25 juin 1990, dénommé 'règlement de police relatif au maintien de l'ordre public et à la protection de la vie privée des membres de la famille des personnalités'»;

Vu le mémoire en réponse;

Vu le rapport de M. F. De Buel, auditeur;

Vu l'ordonnance du 28 décembre 1993 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 3 octobre 2001 fixant l'affaire à l'audience du 27 novembre 2001;

Entendu M. D. VERBIEST, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me P. Buyck, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me J. Vanstipelen, avocat, loco Me B. Beelen, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. F. De Buel, premier auditeur, en son avis conforme;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit:

En séance du 25 juin 1990, le collège des bourgmestre et échevins de la partie défenderesse propose au conseil communal ce qui suit:

"Mesdames,

Messieurs,

À la demande de M. le Ministre de l'Intérieur, M. le gouverneur de la province de Brabant attire l'attention, par lettre du 23.01.1990, sur le maintien de l'ordre public et la protection de la vie privée et des biens des personnalités du monde politique, social ou économique et demande que les mesures adéquates soient prises.

Nous vous proposons dès lors d'approuver un règlement de police à cet égard et vous prions de bien vouloir prendre à cet effet l'arrêté ci-joint".

Le Conseil communal prend alors le règlement de police actuellement contesté, qui s'énonce comme suit:

"Le Conseil communal,

Vu les articles 117 à 119 inclus, les articles 133 à 135 inclus, les articles 172 à 175 inclus de la nouvelle loi communale;

Vu le décret du 7 juin 1989 fixant, pour la Région flamande, des règles relatives à l'organisation et à l'exercice de la tutelle administrative des communes;

Vu la lettre de M. le gouverneur de la province de Brabant du 23 janvier 1990 relative à l'ordre public et à la protection de la vie privée;

Attendu que l'habitation privée et la vie privée des personnes au sein de notre commune requièrent une protection supplémentaire;

Vu les avis de la commission des corps de sécurité du Conseil des 2 avril 1990 et 19 juin 1990;

Sur la proposition du Collège des bourgmestre et échevins;

Arrête:

Article 1er. Dès lors qu'ils peuvent entraver la circulation, provoquer des désagréments pour les usagers de la route ou les habitants des propriétés privées limitrophes, les attroupements ou déplacements en groupes organisés sur la voie publique en vue de manifester pour ou contre certains objectifs doivent faire l'objet d'une autorisation préalable du bourgmestre.

Cette autorisation est subordonnée au respect des conditions expresses de l'article 2 et de l'article 6 du présent règlement.

Art. 2. Le bourgmestre peut, par son autorisation préalable, permettre des attroupements au sens de l'article 1er du présent règlement aux conditions qui suivent. Toutes les demandes d'autorisation concernant la tenue d'un cortège ou un attroupement, doivent être préalablement introduites par écrit et mentionner les informations suivantes:

- le but, la date, l'heure et l'endroit du rassemblement;
- une estimation du nombre de participants;
- les moyens d'organisation prévus;
- le nom et l'adresse des organisateurs;
- les nom, prénom, qualité, adresse et numéro de téléphone éventuel du signataire de la demande.

S'il s'agit d'un cortège, la demande doit également indiquer l'heure du départ, l'itinéraire proposé, le mode de déplacement, l'endroit et l'heure de la dislocation.

Art. 3. L'autorisation ne signifie pas que la ville est responsable du déroulement du rassemblement. Le bourgmestre accorde l'autorisation à titre personnel. Celle-ci est par conséquent inaccessibles à des tiers.

Art. 4. Le bourgmestre peut, sans aucune formalité et sans que cela n'ouvre aux organisateurs un droit à des dommages-intérêts, rapporter en tout temps l'autorisation dont il est question à l'article 2 :

- si les titulaires d'une autorisation du bourgmestre n'en respectent pas les conditions;
- si les renseignements fournis dans la demande ne paraissent pas être corrects;
- si les prescriptions en matière de sécurité publique, de tranquillité, de propreté et de salubrité ou les lois, règlements et arrêtés ne sont pas respectés ou menacent d'être compromis.

Le retrait de l'autorisation est communiqué préalablement et par écrit aux organisateurs si le temps nécessaire à cet effet est encore disponible.

Art. 5. En vue de protéger la vie privée des autres membres de la famille, aucune autorisation n'est délivrée pour des attroupements devant les habitations privées de personnalités politiques, sociales ou économiques qui peuvent satisfaire les revendications des participants ou contribuer à ce qu'elles le soient.

Art. 6. À condition que l'ordre et la tranquillité publiques n'en pâtissent pas, les pétitions ou cahiers de revendications ne peuvent être remis au domicile privé des personnalités que si le destinataire y consent expressément et préalablement et s'il réceptionne personnellement les documents. La personnalité fixe elle-même l'importance maximale de la délégation qu'elle souhaite recevoir à cet égard chez elle. Si elle n'est pas présente à son domicile privé et si, par conséquent, aucune délégation ne peut être reçue, tout trouble aux alentours de son domicile est expressément interdit.

Art. 7. Si la personnalité accepte de recevoir une délégation, les bénéficiaires doivent se conformer scrupuleusement et immédiatement à tout ordre ou injonction d'un officier ou agent de police, et ce en vue d'un déroulement paisible et sûr de la remise.

Art. 8. La personnalité peut à tout moment et sans en indiquer la raison retirer son autorisation de recevoir une délégation.

Art. 9. Les infractions au présent règlement sont sanctionnées par une peine d'emprisonnement de 1 jour au moins et de 7 jours au plus ou par une amende de 1 franc au moins et de 25 francs au plus ou par les deux peines simultanément.

Art. 10. Le présent règlement entrera en vigueur après sa promulgation conformément à l'article 112 de la nouvelle loi communale.

Art. 11. Copie du présent règlement sera transmise à la députation permanente du conseil provincial, au greffe du tribunal de première instance et à celui du tribunal de police conformément à l'article 119 de la nouvelle loi communale";

2. De la procédure

Considérant que les parties requérantes n'ont déposé aucun mémoire en réplique mais que par lettre ordinaire, leur conseil a communiqué au Conseil d'État que, "après lecture du mémoire en réponse, nous avons renoncé à déposer un mémoire en réplique parce que nous pensons que la requête réfute pleinement les objections formulées dans le mémoire en réponse" et qu' "il n'est donc sûrement pas question d'une absence d'intérêt pour la poursuite de la cause"; que la partie défenderesse en conclut, dans son dernier mémoire, que l'article 21 des lois coordonnées sur le Conseil d'État doit être appliqué en l'espèce et qu'il convient plus particulièrement de constater l'absence de l'intérêt requis;

Considérant que l'article 1er de la loi du 17 octobre 1990 modifiant les lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'État, a notamment libellé l'article 21 des lois coordonnées comme suit:

"Article 21.

[...]

Lorsque la partie requérante ne respecte pas les délais prévus pour l'envoi des mémoires, la section statue sans délai, les parties entendues, sur l'avis du membre de l'auditorat désigné en l'affaire, en constatant l'absence de l'intérêt requis.

[...]"

que cette loi du 17 octobre 1990 a été publiée au Moniteur belge du 13 novembre 1990; que selon son article 18, § 1er, elle entre en vigueur le jour de sa publication; que le paragraphe 2 de cet article 18 dispose toutefois que par dérogation au § 1er, l'article 1er est applicable aux requêtes introduites par lettre recommandée à la poste "après le premier jour du deuxième mois qui suit celui de la publication de la présente loi au

Moniteur belge", soit le 1er janvier 1991; que la requête introductive, recommandée à la poste le 29 octobre 1990, et la procédure engagée par celle-ci devant le Conseil d'État, n'étaient par conséquent pas soumises à la sanction instaurée à l'article 21 précité au titre de l'intérêt en l'absence de mémoire en réplique; que par conséquent, et contrairement à ce que la partie défenderesse allègue, le fait que les parties requérantes n'ont pas déposé pareil mémoire ne doit pas conduire au constat que l'intérêt leur fait défaut pour ce motif;

3. De la recevabilité

3.1.1. Considérant que la partie défenderesse soulève une exception tirée de ce que la première requérante ne justifie pas d'un "intérêt suffisamment direct et personnel" à l'annulation demandée étant donné qu'elle ne poursuit qu'un intérêt général et que le fait qu'elle soit une activiste notoire de Louvain n'implique pas un intérêt personnel étant donné que cet intérêt se fonde dans l'intérêt qu'a tout citoyen au maintien de la légalité; que la partie défenderesse soutient également que la première requérante ne peut davantage invoquer un intérêt fonctionnel étant donné qu'elle ne prend aucun moyen de la violation de ses prérogatives de conseiller communal;

3.1.2. Considérant qu'en tant qu'habitante de la ville de Louvain, la première requérante justifie de l'intérêt personnel requis en droit à l'annulation du présent règlement de police du conseil communal de cette ville, puisqu'il limite ses droits fondamentaux garantis par la Constitution, tels que son droit à la liberté d'expression; qu'il n'est par conséquent pas nécessaire d'examiner plus avant si, le cas échéant, elle peut encore faire valoir un intérêt fonctionnel en tant que conseiller communal; que l'exception ne saurait être retenue;

3.2.1. Considérant que la partie défenderesse prend ensuite une exception de ce que la seconde partie requérante "n'a pas de personnalité juridique en tant que parti politique et ne peut dès lors introduire de recours en annulation recevable devant le Conseil d'État";

3.2.2. Considérant qu'il n'est pas contesté que la seconde partie requérante n'a pas la personnalité juridique; qu'elle ne peut donc en principe pas ester en justice et qu'elle n'est pas recevable à introduire de recours en annulation; qu'il n'en serait autrement que si elle était reconnue comme telle par l'autorité et associée au fonctionnement du service public et encore, uniquement dans la mesure où l'acte attaqué concernerait cette association reconnue; que tel n'est pas le cas en l'espèce; qu'en effet, la partie requérante

ne parvient pas à démontrer l'impact du règlement de police attaqué sur la reconnaissance ou l'association susvisée dont elle bénéficierait éventuellement; que l'exception est fondée;

4. Du bien-fondé du recours

4.1. Considérant qu'un premier moyen se fonde sur l'incompétence du conseil communal en ce que l'article 5 du règlement de police attaqué dispose que, "[e]n vue de protéger la vie privée des autres membres de (leur) famille, aucune autorisation n'est délivrée pour des attroupements (ou des déplacements en groupes sur la voie publique) devant les habitations privées de personnalités politiques, sociales ou économiques"; qu'il est ensuite allégué que "le but de la disposition" est illégal étant donné que c'est à "la police" qu'il appartient d'intervenir si une manifestation ou un "déplacement par groupe sur la voie publique menace de perturber l'ordre ou de conduire à des violations du domicile", que les termes "déplacement par groupe sur la voie publique en vue de manifester pour ou contre certains objectifs" pour désigner une infraction sont beaucoup trop généraux, qu'ainsi, une délégation de compétence beaucoup trop vaste est donnée au bourgmestre et que les dispositions du règlement constituent "une véritable violation de la liberté d'expression";

4.2. Considérant que la partie défenderesse répond que l'article 135, § 2, 2°, de la nouvelle loi communale prévoit explicitement la compétence de l'autorité communale en ce qui concerne la répression des atteintes à la tranquillité publique et que cette tranquillité publique concerne aussi logiquement les personnalités ainsi que les membres de leur famille et leurs cohabitants, que l'article 1er du règlement attaqué "prévoit effectivement clairement les actes qui sont soumis à l'autorisation préalable du bourgmestre", qu'en effet le segment 'attroupements ou déplacements en groupes sur la voie publique en vue de manifester pour ou contre certains objectifs' fait clairement référence aux cortèges, manifestations, etc. ayant un certain fondement idéologique, économique ou politique commun", "que l'on ne voit dès lors pas dans quelle mesure l'application de cette disposition pourrait causer des problèmes, en quoi elle pourrait laisser subsister des incertitudes quant à la question de savoir quels sont les attroupements ou déplacements en groupes visés ou comment le conseil communal pourrait décrire plus précisément les actes litigieux" et enfin qu'il ne peut être question d'une violation de la liberté d'expression puisque celle-ci "ne peut constituer un blanc seing pour toutes sortes d'irrégularités qui pourraient perturber la tranquillité et la sécurité des habitants de la commune, comme le prévoit d'ailleurs expressément à l'article 19, 2°, de la Constitution";

4.3. Considérant que le moyen soulève des questions quant à la compétence d'un conseil communal pour limiter la liberté d'exprimer son opinion dans n'importe quel domaine, liberté consacrée par l'actuel article 19 de la Constitution coordonnée, si ce conseil édicte un règlement de police en application de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale;

Considérant que l'équilibre entre, d'une part, la liberté d'expression - qui implique pour la requérante le droit de choisir elle-même la manière dont elle l'exercera, le cas échéant également de façon collective par une manifestation en plein air - et, d'autre part, la compétence du conseil communal pour lutter contre les troubles de l'ordre dans la commune en édictant une mesure de police fondée sur l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, est atteint si la mesure de police s'avère utile et efficace pour combattre les troubles de l'ordre, tels que l'administration peut les évaluer concrètement à ce moment; qu'à cet effet, cette mesure doit également être adaptée à la gravité de la menace pour la commune en ce sens qu'il doit exister une proportionnalité entre la limitation de la liberté et les troubles de l'ordre qui doivent être combattus; qu'en effet, le maintien de l'ordre public doit justement consister à permettre aux citoyens de jouir de leurs droits et libertés; qu'en tout cas, il ne peut être admis que lorsque l'exercice de droits et de libertés constitutionnels peut être soumis à des restrictions, l'interdiction devienne la règle et le droit ou la liberté l'exception;

Considérant que, lorsqu'il est appelé, comme en l'espèce, à vérifier dans un cas concret si un règlement communal de police est bien compatible avec une liberté individuelle - en tout cas ici la liberté d'expression -, le Conseil d'État doit tout d'abord vérifier s'il lui est soumis des éléments concrets établissant que l'ordre public est effectivement troublé ou menace de l'être, apprécier la gravité de ce trouble et déterminer la situation dans laquelle il intervient; qu'il doit ensuite examiner si les éléments qui lui sont soumis justifient le règlement, si la mesure peut s'inscrire dans la catégorie des mesures utiles pour lutter contre le trouble redouté, si, considérant les différentes possibilités dont dispose la commune pour maintenir l'ordre public, il est nécessaire ou indispensable - c'est-à-dire le moins radical - et si, par rapport au trouble de la liberté individuelle, il ne grève pas cette dernière d'une manière disproportionnée;

Considérant qu'en l'espèce, l'article 1er du règlement de police attaqué dispose que tous les attroupements ou déplacements en groupes sur la voie publique en vue de manifester pour ou contre certains objectifs requièrent une autorisation préalable du bourgmestre et que l'article 9 du règlement de police prévoit des sanctions en cas de non-respect de cette prescription; qu'ainsi, le règlement ne vise manifestement pas à

régler toutes les formes d'attroupement ou de déplacement en groupes, mais uniquement celles qui vont de pair avec des manifestations d'opinions spécifiques et collectives; que l'autorisation préalable, considérée conjointement avec la disposition pénale, induit implicitement mais certainement une interdiction d'attroupement et de manifestation de principe instaurée d'une manière générale et permanente; que le règlement attaqué énonce dans ses attendus que l'habitation privée et la vie privée de personnes au sein de la commune requièrent une protection "supplémentaire" et rappelle une lettre que le gouverneur de la province a écrite à ce sujet; que selon l'article 1er du règlement, les manifestations visées peuvent "entraver la circulation, provoquer des désagréments pour les usagers de la route ou les habitants des propriétés privées limitrophes";

Considérant que les motifs du règlement évoqués sont énoncés en termes très généraux; que les motifs ainsi formulés ne suffisent pas pour justifier que le règlement attaqué entrave l'exercice de la liberté d'expression de la manière générale et permanente susvisée; que cette constatation gagne encore en vigueur en ce que l'article 5 du règlement interdit même de façon absolue au bourgmestre d'accorder des autorisations pour des "attroupements devant les habitations privées de personnalités politiques, sociales ou économiques qui peuvent satisfaire les revendications des participants ou contribuer à ce qu'elles le soient"; qu'ainsi en effet, l'interdiction de principe prévue à l'article 1er est encore renforcée; qu'à défaut d'éléments d'appréciation concrets soumis par l'administration, on ne peut pas comprendre pourquoi l'interdiction ne pourrait pas en l'espèce être remplacée par une réglementation moins sévère; qu'aucun élément ne permet de déduire qu'une telle réglementation aurait été ne fût-ce qu'envisagée; que par conséquent, les articles 1er et 5 du règlement attaqué impliquent une restriction disproportionnée de la liberté d'expression et ne peuvent donc s'intégrer dans le cadre de la compétence du conseil communal; que, dans cette mesure, le moyen est fondé; que le poids des articles 1er et 5 précités dans l'application de l'ensemble du règlement est à ce point décisif que ce règlement doit être annulé dans son intégralité,

D É C I D E:

Article 1er.

Est annulé le règlement de police du conseil communal de la ville de Louvain du 25 juin 1990 relatif au maintien de l'ordre public et à la protection de la vie privée des membres de la famille des personnalités.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de 198,32 euros, sont mis à la charge d'AGALEV, GROUPE COMMUNAL DE LOUVAIN et de la partie défenderesse, à concurrence de la moitié pour chacun d'eux.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le dix-neuf février 2002, par la XIIe chambre, composée de:

MM.	D. VERBIEST,	président de chambre,
	J. LUST,	conseiller d'État,
	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier,

Le président,

S. DOMS.

D. VERBIEST.

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.