

FEDERALE OVERHEIDSDIENST BINNENLANDSE ZAKEN

[C - 2014/00090]

31 MAART 2014. — Ministeriële omzendbrief OOP 41 betreffende de operationalisering van het referentiekader CP 4 over het genegotieerd beheer van de publieke ruimte n.a.v. gebeurtenissen die de openbare orde aanbelangen

Aan de Dames en Heren Provinciegouverneurs,
Aan de Heer Gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad,

Aan de Dames en Heren Burgemeesters,
Aan de Dames en Heren Voorzitters van de Politiecolleges,
Aan de Dames en Heren Korpschefs van de lokale politie,
Aan Mevrouw de Commissaris-generaal van de federale politie,
Aan de Heer Directeur-generaal van de bestuurlijke politie,
Aan de Heer Inspecteur-generaal van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie,

Aan de Heer Voorzitter van het Vast Comité van toezicht op de politiediensten,

Ter informatie :

Aan Mevrouw de Minister van Justitie,
Aan de Dames en Heren Procureurs-generaal,
Aan de Heer Voorzitter van de Vaste Commissie van de lokale politie,

Aan de Dames en Heren Arrondissementscommissarissen,
Aan de Heer Directeur-generaal van de gerechtelijke politie,
Mevrouw, Mijnheer de Gouverneur,
Mevrouw, Mijnheer de Burgemeester,
Mevrouw, Mijnheer de Voorzitter,
Mevrouw, Mijnheer de Korpschef,
Mevrouw de Commissaris-generaal,
Mijnheer de Directeur-generaal,
Mijnheer de Inspecteur-generaal,
Dames en Heren,

De voorliggende interpretatieve omzendbrief behelst de algemene bestuurlijke politie, in het bijzonder de aspecten die betrekking hebben op de gebeurtenissen en evenementen die de openbare orde aanbelangen (1).

Teneinde u te helpen in de belangrijke verantwoordelijkheden die de uwe zijn in dit domein, wens ik de bestaande wetgeving inzake openbare orde en het referentiekader voor genegotieerd beheer van de publieke ruimte in herinnering te brengen en verder toe te lichten. Ik wil met u ook een aantal aanbevelingen delen die werden gedaan door het Comité P (2) met het oog op een gelijkwaardige en kwalitatieve dienstverlening voor alle burgers en het veilig verloop van evenementen, met respect voor de principes van een gemeenschapsgerichte politiezorg en zo weinig mogelijk geweldsescalatie en strikt noodzakelijk en wettelijk gebruik van dwang en geweld.

De bedoeling van de huidige omzendbrief is een gecoördineerde richtlijn aan te bieden die, onder andere, de Rondzendbrief CP 4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus verder operationaliseert, met een bijzondere aandacht voor de aspecten van dialoog, overleg, responsabilisering, coördinatie en veiligheid, onder regie van de bevoegde overheden. De multidisciplinaire en procesmatige aanpak inzake noodplanning en crisisbeheer dient, waar nodig, door de bevoegde overheden geïntegreerd te worden in de voorbereiding, in het beheer en in de evaluatie van een evenement.

Onderhavige omzendbrief behandelt in een eerste deel de verantwoordelijkheden van de overheden en van de politiediensten. In een tweede deel worden de goede praktijken inzake overleg, coördinatie en afspraken met de organisator van een evenement opgenomen. Tot slot wordt het belang van informatie, risicoanalyse en een deëscalerende aanpak benadrukt.

1. VERANTWOORDELIJKHEDEN

De vrijheid om vreedzaam en ongewapend te vergaderen (3) is, in onze democratische samenleving, een fundamenteel recht en, zoals het recht op vrije meningsuiting en de vrijheid van vereniging (4), één van de belangrijkste grondslagen van onze rechtsstaat. Deze vrijheden, die garant staan voor politieke en sociale ontplooiing en voor democratische ontwikkeling en vernieuwing, worden beschermd door onze Grondwet (GW), onze wetten en door internationale verdragen (5). Sommige openbare uitingen of activiteiten kunnen echter een bedreiging vormen voor de openbare orde en voor de rechten en vrijheden van anderen. Ze vergen daarom specifieke juridische en materiële (politie)maatregelen die moeten zorgen voor een veilig beheer en voor

SERVICE PUBLIC FEDERAL INTERIEUR

[C - 2014/00090]

31 MARS 2014. — Circulaire ministérielle OOP 41 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

A Mesdames et Messieurs les Gouverneurs de province,
A Monsieur le Gouverneur de l'arrondissement administratif de Bruxelles-Capitale,

A Mesdames et Messieurs les Bourgmestres,
A Mesdames et Messieurs les Présidents des Collèges de police,
A Mesdames et Messieurs les Chefs de corps de la police locale,
A Madame la Commissaire générale de la police fédérale,
A Monsieur le Directeur général de la police administrative,
A Monsieur l'Inspecteur général de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale,

A Monsieur le président du Comité Permanent de contrôle des services de police,

Pour information :

A Madame la Ministre de la Justice,
A Mesdames et Messieurs les Procureurs généraux,
A Monsieur le Président de la Commission permanente de la police locale,

A Mesdames et Messieurs les Commissaires d'arrondissement,
A Monsieur le Directeur général de la police judiciaire,
Madame, Monsieur le Gouverneur,
Madame, Monsieur le Bourgmestre,
Madame, Monsieur le Président,
Madame, Monsieur le Chef de corps,
Madame la Commissaire générale,
Monsieur le Directeur général,
Monsieur l'Inspecteur général,
Mesdames et Messieurs,

La présente circulaire interprétative concerne la police administrative générale, et plus précisément les aspects liés aux événements touchant l'ordre public (1).

Afin de vous aider à prendre les responsabilités importantes qui sont les vôtres dans ce domaine, je souhaite rappeler et commenter la législation existante en matière d'ordre public, de même que le cadre de référence pour la gestion négociée de l'espace public. Je souhaite également partager avec vous une série de recommandations faites par le Comité P (2) en vue d'assurer un service équivalent et de qualité à tous les citoyens ainsi que le déroulement en toute sécurité des événements, dans le respect des principes d'une fonction de police orientée vers la communauté, en évitant au maximum une escalade de la violence et en limitant au strict nécessaire le recours à la contrainte et à la force.

L'objectif de la présente circulaire est de proposer une directive coordonnée visant, entre autres, à opérationnaliser la Circulaire CP 4 du 11 mai 2011 concernant la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux, avec une attention particulière pour les aspects de dialogue, de concertation, de responsabilisation, de coordination et de sécurité sous la régie des autorités compétentes. L'approche multidisciplinaire et processuelle en matière de planification d'urgence et de gestion de crise doit être, si nécessaire, intégrée par les autorités compétentes dans la préparation, la gestion et l'évaluation d'un événement.

La présente circulaire traite dans une première partie des responsabilités incombant aux autorités et aux services de police. Dans une deuxième partie, les bonnes pratiques en matière de concertation, de coordination et d'accords convenus avec les organisateurs d'événements sont présentées. Enfin, toute l'importance de l'information, de l'analyse de risque et d'une approche favorisant la désescalade est mise en exergue.

1. RESPONSABILITES

La liberté de s'assembler paisiblement et sans armes (3) est, dans notre société démocratique, un droit fondamental et, à l'instar du droit à la liberté d'expression et à la liberté d'association (4), l'un des fondements essentiels de notre état de droit. Ces libertés, garantes de l'essor social et politique ainsi que du développement et du renouvellement démocratiques, sont garanties par notre Constitution, nos lois et par les traités internationaux (5). Certaines manifestations ou activités publiques peuvent toutefois constituer une menace pour l'ordre public et pour les droits et libertés d'autrui. Des mesures de police juridiques et matérielles spécifiques sont dès lors requises afin d'assurer une gestion en toute sécurité et un déroulement fluide et paisible. En

een vlot en vreedzaam verloop. Door te bepalen dat het recht om te vergaderen op een vreedzame en ongewapende manier en conform de wetten moet uitgeoefend worden en dat bijeenkomsten in open lucht afhankelijk kunnen gesteld worden van een voorafgaande toelating en volledig onderworpen blijven aan politiewetten, geeft de grondwetgever zelf aan dat de handhaving van de openbare orde een *conditio sine qua non* is voor de uitoefening van deze vrijheid. Door politimaatregelen wordt de vrijheid van de enen verenigbaar met de vrijheid van de anderen. De voornoemde, soms moeilijk verzoenbare, doelstellingen inzake het actief beschermen van de individuele vrijheden en het nemen van de noodzakelijke maatregelen om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van openbare orde, kunnen enkel bereikt worden door het vinden van een legitiem evenwicht tussen de erkende belangen op basis van dialoog, overleg en geresponsabiliseerd partnerschap. Dit referentiekader over het genegotieerd beheer is uitgewerkt in de CP4. De operationalisering hiervan is vooral een verantwoordelijkheid van de bevoegde overheden en van de politiediensten. Alle betrokken actoren (overheden, organisator, politie, hulpdiensten, kernpartners, ...) worden hierbij uitgenodigd om nauw samen te werken, hun acties te coördineren en de voorwaarden te creëren voor meer veiligheid en minimale overlast.

1.1. DE VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE BESTUURLIJKE POLITIEOVERHEDEN

De overheden op het vlak van algemene bestuurlijke politie zijn de burgemeester, de arrondissementsschep, de provinciegouverneur en de minister van Binnenlandse Zaken. De politieoverheid is volgens artikel 3, 2° Wet op het Politieambt (WPA) de overheid die door of krachtens de wet aangewezen is om juridische politiematregelen te nemen en om politiematregelen uit te voeren of door de politiediensten te doen uitvoeren. Een politiematregel wordt beschouwd als elke juridische of materiële uitvoerbare handeling van bestuurlijke of gerechtelijke politie die voor de burgers een aanwijzing, een verplichting of een verbod inhoudt. Zo kunnen de bestuurlijke politieoverheden politiematregelen nemen en politiebepalingen of politieverordeningen uitvaardigen ter uitvoering van wetten, en om de openbare orde te handhaven of te herstellen (6). Deze politiematregelen dienen conform te zijn met de basisbeginselen van onze democratische rechtsstaat.

Eén van deze basisbeginselen heeft betrekking op het feit dat grondrechten enkel aan die beperkingen kunnen onderworpen worden die uitdrukkelijk in de wet zijn voorzien. De beperkende maatregel moet ook volstrekt noodzakelijk zijn om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van openbare orde in een democratische gemeenschap (7). Daarnaast dient beschouwd te worden dat het vergaderingsrecht niet absoluut is. Het uitoefenen van dit recht moet op een vreedzame en ongewapende manier gebeuren en in overeenstemming met de wetten verlopen (8).

Een ander basisbeginsel heeft betrekking op het statuut van de plaats waar het vergaderingsrecht wordt uitgeoefend en op de beperking van de politiematregelen die kunnen worden genomen in functie van de bescherming die de plaats geniet (9). Om het optreden te bepalen dient daarom een onderscheid gemaakt te worden tussen :

- De private vergaderingen : Private vergaderingen zijn die waar niet iedereen zonder onderscheid wordt toegelaten (10). Deze vergaderingen genieten het voorrecht van onschendbaarheid op basis van een zeer ruime nationale (11) en internationale bescherming (12). Voor deze private vergaderingen is er geen enkele reglementering inzake bestuurlijke politie denkbaar. Deze vergaderingen zijn vrij en wel op een absolute manier.

- De openbare vergaderingen in besloten of overdekte plaatsen : Hiermee worden de vergaderingen bedoeld op plaatsen die afgesloten of overdekt zijn. Ze worden beschouwd als openbaar omdat ze vrij voor het publiek of voor het verkeer toegankelijk zijn, al dan niet gratis (voetbalstadion, kerk, omheinde festivalweide, met fysieke hindernissen afgebakende feestzone, tent, ...).

De organisator van het evenement is de eerstelijnsverantwoordelijke voor de veiligheid.

Deze vergaderingen kunnen niet aan een voorafgaand verlot of toelating onderworpen worden, wel aan een meldingsplicht. Ze dienen vreedzaam en in overeenstemming met de wetten te verlopen (13).

De bestuurlijke politieoverheden hebben niet het recht om te oordelen over de opportuniteit of de wenselijkheid van het motief of van het onderwerp of om een moreel oordeel of een waardeoordeel uit te brengen over de politieke, ideologische, culturele, filosofische inhoud of boodschap van een vergadering of meeting, aspecten die de morele openbare orde betreffen, waarvoor ze niet bevoegd zijn. De bestuurlijke overheid kan wel in het kader van de handhaving van de openbare orde een meldingsplicht voorzien en (regulerende) veiligheidsmaatregelen voorschrijven of doen nemen of voorwaarden opleggen aan de organisator.

stipulant que le droit de s'assembler doit être exercé de manière paisible, sans armes et conformément aux lois, et que les rassemblements en plein air peuvent être soumis à autorisation préalable et demeurent entièrement soumis aux lois de police, le pouvoir constituant indique lui-même que le maintien de l'ordre public est une condition sine qua non à l'exercice de cette liberté. Grâce aux mesures de police, la liberté des uns est rendue compatible avec celle des autres. Les objectifs susmentionnés, parfois difficilement conciliables, relatifs à la sauvegarde active des libertés individuelles et à la prise des mesures nécessaires afin de satisfaire aux justes exigences de l'ordre public, ne peuvent être atteints qu'en trouvant un équilibre légitime entre les intérêts reconnus, sur la base de dialogue, de concertation et de partenariats responsables. Le cadre de référence pour la gestion négociée est développé dans la CP4. Son opérationnalisation est avant tout une responsabilité des autorités compétentes et des services de police. L'ensemble des acteurs concernés (autorités, organisateur, police, services de secours, partenaires principaux...) sont ainsi invités à collaborer étroitement, à coordonner leurs actions et à créer les conditions favorables à la sécurité et à une limitation des nuisances.

1.1. RESPONSABILITES DES AUTORITES DE POLICE ADMINISTRATIVE

Les autorités en charge de la police administrative générale sont le bourgmestre, le commissaire d'arrondissement, le gouverneur de province et le ministre de l'Intérieur. L'autorité de police est, selon l'article 3, 2° Loi sur la Fonction de Police (LFP), l'autorité désignée par ou en vertu de la loi pour prendre des mesures de police juridiques et pour exécuter des mesures de police ou les faire exécuter par les services de police. La mesure de police est définie comme étant tout acte exécutoire de police administrative ou de police judiciaire, juridique ou matériel portant une indication, une obligation ou une interdiction pour les citoyens. Les autorités de police administrative peuvent ainsi prendre des mesures de police et promulguer des arrêtés ou ordonnances de police en exécution de lois et en vue du maintien ou du rétablissement de l'ordre public (6). Ces mesures de police doivent être conformes aux principes de base de notre état de droit démocratique.

Un de ces principes de base a trait au fait que des droits fondamentaux ne peuvent être soumis qu'aux limitations expressément établies par la loi. La mesure restrictive doit également être absolument nécessaire afin de satisfaire aux justes exigences d'ordre public au sein d'une société démocratique (7). En outre, il convient de prendre en considération que le droit de réunion n'est pas absolu. L'exercice de ce droit doit se dérouler paisiblement, sans armes et en se conformant aux lois (8).

Un autre principe de base concerne le statut du lieu où le droit de réunion est exercé et la limitation des mesures de police qui peuvent être envisagées en fonction de la protection dont bénéficie ce lieu (9). Pour déterminer une intervention, il convient dès lors d'établir une distinction entre :

- Les réunions privées : Les réunions privées sont celles auxquelles tout le monde n'est pas admis indistinctement (10). Elles jouissent du privilège d'invulnérabilité sur la base d'une protection très large au niveau national (11) et international (12). Aucun règlement de police administrative n'est concevable pour ce type de réunions. Ces réunions sont libres de façon absolue.

- Les réunions publiques dans des lieux clos ou couverts : Il s'agit de réunions dans des lieux clos ou couverts. Elles sont considérées comme publiques dans le cas où elles sont librement accessibles au public ou à la circulation, de façon gratuite ou non (stade de football, église, prairie clôturée pour un festival de musique, zone de fête délimitée par des obstacles physiques, chapiteau, ...).

L'organisateur de l'événement est considéré comme le premier responsable pour la sécurité.

Ces réunions ne peuvent pas être soumises à une demande ou autorisation préalable, mais éventuellement à une obligation de communication. Elles doivent se dérouler de manière paisible et conformément aux lois (13).

Les autorités de police administrative n'ont pas le droit de juger de l'opportunité ou du bien-fondé du motif ou de l'objet, ni d'émettre un jugement moral ou de valeur quant au contenu du message politique, idéologique, culturel ou philosophique d'une réunion ou d'un meeting, aspects qui relèvent de l'ordre public moral pour lequel elles ne sont pas compétentes. L'autorité administrative peut néanmoins, dans le cadre du maintien de l'ordre public, prévoir une obligation d'annonce et prescrire des mesures (régulatrices) de sécurité ou les faire prendre ou imposer des conditions à l'organisateur.

- De vergaderingen in 'open lucht' : Het betreft de bijeenkomsten (vergaderingen, optochten, processies, betogingen en vertoningen) op de openbare weg en aangrenzende openbare plaatsen die vrij toegankelijk zijn en op open (niet-afgesloten) erven die op de openbare weg uitgeven (straten, pleinen, openbare parken, ...). Deze bijeenkomsten blijven volledig onderworpen aan politiewetten en kunnen onderworpen worden aan preventieve maatregelen, zoals een voorafgaande toelating van de burgemeester omdat deze bijeenkomsten een tijdelijke verstoring van de normale functie van die plaatsen betekenen (14). Ook het opleggen van regulerende maatregelen (opleggen van voorwaarden aan de organisator) is mogelijk. Deze preventieve en regulerende maatregelen zijn tijdelijk van aard en dienen gerechtvaardigd te zijn door de omstandigheden. Ten aanzien van de vergaderingen in open lucht die toegelaten en vreedzaam, ongewapend en conform de wetten en politiewetten zijn hebben de overheden en de politiediensten de verplichting om de juridische en materiële voorwaarden te scheppen opdat deze veilig en vlot zouden verlopen.

1.1.1. De verantwoordelijkheden op gemeentelijk vlak

In de meeste gevallen is de handhaving van de openbare orde een lokale aangelegenheid. Het lokale bestuur, samengesteld uit de burgemeester, de gemeenteraad en het schepencollege, is bevoegd en verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde op het grondgebied van de gemeente. Dit gebeurt op basis van het algemene artikel 135, § 2, van de Nieuwe Gemeentewet (NGW) (15) dat bepaalt dat de gemeenten tot taak hebben te voorzien in een goede politie ten behoeve van de inwoners.

De overheid is zowel in haar beslissingsbevoegdheid als in haar verordnungsbevoegdheid onderworpen aan de algemene voorzichtigheids- en zorgvuldigheidsplicht. De burgerlijke aansprakelijkheid van de gemeente in het raam van de vrijwaring van de openbare orde is zeer verregaand. Daarnaast vestigt het decreet van 10 vendémiaire jaar IV (2 oktober 1795) betreffende de inwendige politie van de gemeenten een onweerlegbaar vermoeden van aansprakelijkheid 'juris et de jure' in hoofde van de gemeenten zodra alle voorwaarden hiervoor zijn vervuld (16).

De verplichting van de gemeente om de nodige maatregelen te treffen ten einde schade te voorkomen is een inspanningsverbintenis.

De burgemeester

De burgemeester (17) is, in hoofdzaak, een uitvoerende politieoverheid die zijn politieke uitvoerende bevoegdheid haalt uit artikel 133 NGW (18). Hij is belast met de uitvoering van de (politie)wetten, de (politie)decreten, de (politie)ordonnanties, de (politie)verordeningen en de (politie)besluiten (19). Als verantwoordelijke voor de openbare orde op het grondgebied van zijn gemeente beschikt de burgemeester over een ruime 'discretionaire' bevoegdheid van algemene bestuurlijke politie. Op deze basis kan hij politiebepalingen en uitvoeringsmaatregelen nemen met een individuele en beperkte draagwijdte, gericht op één welbepaalde persoon of op een beperkt aantal personen, op een welbepaalde plaats, voor een welbepaalde duur. Hij kan wel geen administratieve sanctie of strafbepaling opnemen in zijn politiebepalingen. In uitzonderlijke situaties (oproer, kwaadwillige samenscholing, ...) en bij hoogdringendheid (bv. de onmogelijkheid om de gemeenteraad tijdig bijeen te roepen) krijgt de burgemeester ook een politieke verordenende bevoegdheid op basis van het specifieke artikel 134, § 1, NGW (20). De burgemeester treedt in dit geval op in de plaats van de gemeenteraad en kan op deze basis voorlopige en tijdelijke noodpolitieverordeningen treffen die door de gemeenteraad moeten worden bekrachtigd. In deze politieverordeningen kunnen wél politiestrafen of gemeentelijke administratieve sancties voorzien worden. De delegatie van de politieke verordenende bevoegdheid van de burgemeester is, in tegenstelling tot die van de uitvoerende politieke bevoegdheid, niet mogelijk.

De burgemeester heeft, behalve bij private vergaderingen, de mogelijkheid om, met het oog op de openbare orde, een aantal voorwaarden op te leggen aan de organisator (21), zoals een te volgen reisweg, het voorzien van een interne ordedienst (22), het verbod tot het dragen van bepaalde voorwerpen, ... Deze voorwaarden zijn 'sensu stricto' geen beperking van het grondrecht. Ze hebben enkel een impact op de modaliteiten van uitoefening van het grondrecht. Deze voorwaarden dienen te beantwoorden aan het evenredigheidsbeginsel (de maatregelen moeten evenredig zijn tot het doel dat ze nastreven), het gelijkheidsbeginsel (gelijke situaties moeten op gelijke wijze worden behandeld) en het beginsel van behoorlijk bestuur (rekening houdend met het zorgvuldigheidsbeginsel en de motivering). Voor de vergaderingen in open lucht staat het de burgemeester ook vrij om, in geval van het

- Les réunions en 'plein air' : Ceci concerne les rassemblements (réunions, cortèges, processions, manifestations et expositions) sur la voie publique et sur les lieux publics avoisinants qui sont librement accessibles et sur les terrains ouverts (non clôturés) donnant sur la voie publique (rues, places, parcs publics, ...). Ces rassemblements restent entièrement soumis aux lois de police et peuvent faire l'objet de mesures préventives, telle qu'une autorisation préalable du bourgmestre, étant donné qu'ils perturbent temporairement la fonction normale des lieux où ils sont organisés (14). Il est également possible de prendre des mesures réglant le droit de réunion (en imposant des conditions à l'organisateur). Ces mesures préventives et ces mesures régulatrices sont temporaires et doivent être justifiées par les circonstances. A l'égard des réunions en plein air autorisées et paisibles, non armées et conformes aux lois de police, les autorités et les services de police sont dans l'obligation de créer les conditions juridiques et matérielles qui permettent à celles-ci de se dérouler sans encombre et en toute sécurité.

1.1.1. Responsabilités à l'échelon communal

Dans la plupart des cas, le maintien de l'ordre public relève du niveau local. L'autorité communale, composée du bourgmestre, du conseil communal et du collège communal, est compétente et responsable en matière de maintien de l'ordre public sur le territoire de la commune, conformément à l'article général 135, § 2, de la Nouvelle Loi Communale (NLC) (15), selon lequel les communes ont pour mission de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police.

L'autorité est, tant dans son pouvoir exécutif que dans son pouvoir d'ordonnance, tenue à un devoir général de prudence et de prévoyance. La responsabilité civile de la commune dans le cadre du maintien de l'ordre public est très large. En outre, le décret du 10 Vendémiaire de l'an IV (2 octobre 1795) sur la police intérieure des communes établit une présomption irréfragable de responsabilité "juris et de jure" dans le chef des communes dès l'instant où toutes les conditions sont remplies (16).

L'obligation de la commune de prendre les mesures nécessaires afin de prévenir tout dommage est une obligation de moyens.

Le bourgmestre

Le bourgmestre (17) est, principalement, une autorité de pouvoir exécutif qui tire sa compétence exécutoire de police de l'article 133 NLC (18). Il est chargé de l'exécution des lois (de police), des décrets (de police), des ordonnances (de police), des règlements (de police) et des arrêtés (de police) (19). En tant que responsable du maintien de l'ordre public sur le territoire de sa commune, le bourgmestre dispose d'un pouvoir 'discretionnaire' étendu de police administrative générale. Sur cette base, il peut prendre des arrêtés de police et des mesures d'exécution à portée individuelle et limitée et portant sur une personne en particulier ou un nombre limité de personnes, dans un lieu déterminé et pour une durée précise. Il ne peut toutefois pas inclure de sanctions administratives ou de peines pénales dans ses arrêtés de police. Dans certaines situations exceptionnelles (émeutes, attroupements hostiles, ...) et en cas d'extrême urgence (ex. impossibilité de convoquer le conseil communal dans les temps), le bourgmestre dispose également d'une compétence d'ordonnance de police, sur la base de l'article spécifique 134, § 1, NLC (20). Dans ce cas, le bourgmestre se substitue au conseil communal et peut alors, sur cette base, prendre des ordonnances de police urgentes, provisoires et temporaires, qui doivent être confirmées par le conseil communal. Des peines de police ou des sanctions administratives communales peuvent être prévues dans ces ordonnances de police. Contrairement aux compétences exécutoires de police, la délégation des compétences d'ordonnance de police du bourgmestre n'est pas possible.

A l'exclusion des réunions privées, le bourgmestre a la possibilité d'imposer une série de conditions à l'organisateur (21), telle qu'un itinéraire à suivre, la mise en œuvre d'un service d'ordre interne (22), une interdiction de porter certains objets, ... 'Sensu stricto', ces conditions ne constituent pas une limitation du droit fondamental. Elles n'ont qu'un impact sur les modalités d'exécution de ce droit fondamental. Ces conditions doivent répondre au principe de proportionnalité (les mesures doivent être proportionnelles à l'objectif qu'elles poursuivent), au principe d'égalité (des situations similaires doivent être traitées de la même manière), ainsi qu'au principe de bonne gouvernance (tenant compte du principe de prévoyance et de motivation). Pour les réunions en plein air le bourgmestre peut également, en cas de non respect des conditions par l'organisateur, de trouble à l'ordre

niet-naleven van de voorwaarden door de organisator, van de daadwerkelijke verstoring van de openbare orde, van een reële dreiging op de openbare orde of van de onmogelijkheid voor de politie om de orde te handhaven, een vergadering of bijeenkomst niet toe te laten of formeel te verbieden (23). De invoering van artikel 134^{sexies} in de NGW (ingevoerd door artikel 47 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, in werking getreden op 1 januari 2014), geeft aan de burgemeester ook de bevoegdheid om in bepaalde gevallen een tijdelijk plaatsverbod op te leggen (24).

De burgemeester oefent het gezag uit over de lokale politie (artikelen 42 en 45 WGP (25)) en kan op basis van deze bevoegdheid beslissen wanneer de lokale politie dient op te treden op bestuurlijk vlak. Hoe er concreet operationeel (26) dient opgetreden te worden is een beslissing die in principe toekomt aan de korpschef van de lokale politie of aan diegene aan wie de operationele coördinatie en leiding van de opdrachten van politie wordt toevertrouwd op basis van artikel 7 WPA. De burgemeester beschikt ook over een vorderingsrecht t.a.v. de federale politie en de krijgsmacht omschreven in artikel 43 WGP (27).

De gemeenteraad

De gemeenteraad heeft als beraadslagend orgaan een politieke verordening bevoegdheid op basis van artikel 119 NGW (28). Zij kan op deze basis politieverordeningen en politiereglementen (29) uitvaardigen maar ze niet zelf uitvoeren. Deze politieverordeningen hebben, in tegenstelling tot de politiebepalingen, een algemene reglementaire draagwijdte, van toepassing op alle burgers, over het hele grondgebied, voor onbepaalde duur. De gemeenteraad heeft ook een politieke sanctionerende bevoegdheid en kan politiestrafen of administratieve sancties (30) bepalen voor overtredingen van zijn reglementen of verordeningen (31). In bepaalde gevallen kan de gemeenteraad een perimeter op de openbare weg afbakenen waar private bewakingsactiviteiten kunnen uitgeoefend worden (32).

In het kader van evenementen en bijeenkomsten kunnen belangrijke bepalingen inzake verplichtingen en verantwoordelijkheden van de organisator opgenomen worden in het Algemeen Politiereglement.

Het college van burgemeester en schepenen

Het college van burgemeester en schepenen levert vergunningen af onder de vorm van collegebesluiten voor de privaatieve ingebruikneming van de openbare weg (markten, meetings, festiviteiten, ...), voor milieuvergunningen, ...

Het college heeft ook de bevoegdheid om tijdelijke politieverordeningen te nemen op het wegverkeer (33). Zij put deze uitzonderlijke politieke verordening bevoegdheid uit artikel 130^{bis} NGW. Zij kan dus n.a.v. een evenement of bijeenkomst een tijdelijke verordening nemen om het verkeer in goede banen te leiden, om straten af te sluiten, om evacuatielwegen te voorzien. Ze heeft geen politieke bevoegdheid van algemene bestuurlijke politie, met uitzondering van de politie van vertoningen. Deze uitzonderlijke politieke uitvoerende bevoegdheid wordt toevertrouwd aan het college op basis van artikel 130 NGW (34). Het college is enkel bevoegd voor openbare vertoningen in voor het publiek toegankelijke plaatsen. Op de openbare weg blijft de burgemeester verantwoordelijk. Het college is niet bevoegd voor private vertoningen die volledig vrij zijn. Andere ontspanningsspektakels zoals instrumentale muziek, circussen, concerten, dansfeesten, ... worden niet beschouwd als vertoningen. De politie van deze spektakels blijft de bevoegdheid van de burgemeester. Naast het recht op vergadering wordt de vrijheid van mening en de vrijheid van drukpers beschermd. Een vertoning kan dus niet aan een voorafgaand verlof, noch aan censuur worden onderworpen (35). Wel kan de gemeenteraad een meldingsplicht voorzien.

1.1.2. De verantwoordelijkheden van hogere overheden

Artikel 11 WPA (36) regelt de aangelegenheden waarbij de gouverneur of de minister van Binnenlandse Zaken in subsidiaire orde de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen uitoefent wanneer deze, al dan niet vrijwillig, hun verantwoordelijkheden niet nakomen : wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in één enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist.

De provinciegouverneur

De provinciegouverneur heeft een politieke uitvoerende en verordende (37) bevoegdheid en zorgt op basis van artikel 128 van de Provinciewet voor het handhaven van de openbare orde in de provincie (38). Hij ziet toe op een goede samenwerking tussen de politiediensten en tussen de politiezones in de provincie. Hij kan door de bevoegde ministers worden belast met bijzondere opdrachten met betrekking tot veiligheid en politie (39). De gouverneur beschikt ook over een vorderende bevoegdheid en kan beroep doen op de federale politie via de bestuurlijke directeur-coördinator (DirCo) voor de handhaving van de openbare orde in de provincie (40). De gouverneur heeft ook het recht de gewapende macht te vorderen in geval van woelige samschelingen, van oproer of van gewelddadig verzet tegen de uitvoering

public, de menace réelle pour l'ordre public ou d'impossibilité pour la police d'assurer le maintien de l'ordre, ne pas autoriser ou formellement interdire un rassemblement (23). L'insertion de l'article 134^{sexies} dans la NLC (par l'article 47 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014), donne également au bourgmestre le pouvoir de décider, dans certains cas, d'une interdiction temporaire de lieu (24).

Le bourgmestre a autorité sur la police locale (Art. 42 et 45 LPI (25)) et peut, sur la base de cette compétence, décider quand la police locale doit intervenir pour la police administrative. Les modalités d'intervention opérationnelles concrètes (26) relèvent, en principe, de la compétence du chef de corps de la police locale ou des personnes à qui la coordination et la direction opérationnelles des missions de police ont été confiées, sur la base de l'article 7 LFP. Le bourgmestre peut également requérir la police fédérale et les forces armées, conformément à l'article 43 LPI (27).

Le conseil communal

Le conseil communal a, en tant qu'organe délibératif, une compétence d'ordonnance de police, conformément à l'article 119 NLC (28). Il peut sur cette base décréter des ordonnances et règlements de police (29), mais ne peut les exécuter lui-même. Contrairement aux arrêtés de police, ces ordonnances de police ont une portée réglementaire générale, sont applicables à l'ensemble des citoyens sur tout le territoire et pour une durée indéterminée. Le conseil communal a également la compétence de pouvoir infliger des sanctions et peut définir des peines de police ou des sanctions administratives (30) pour toute violation de ses règlements ou ordonnances (31). Dans certains cas, le conseil communal peut délimiter un périmètre sur la voie publique dans lequel des activités privées de surveillance peuvent être exercées (32).

Dans le cadre d'événements et de rassemblements, le Règlement Général de Police peut reprendre des dispositions importantes concernant les obligations et responsabilités de l'organisateur.

Le collège communal

Le collège communal délivre des autorisations sous la forme de décisions du collège en vue de l'occupation privative de l'espace public (marchés, meetings, festivités, ...), de permis d'environnement, ...

Le collège a aussi le pouvoir de prendre des ordonnances de police temporaires en matière de circulation, conformément à l'article 130^{bis} NLC (33). Il peut donc, à l'occasion d'un événement ou d'un rassemblement, décréter une ordonnance temporaire afin de régler la circulation, fermer des rues, prévoir des voies d'évacuation, ... Il n'a aucun pouvoir de police administrative générale, à l'exception de la police des spectacles. Cette compétence exécutoire de police extraordinaire est conférée au collège en vertu de l'article 130 NLC (34). Le collège est uniquement compétent en matière de spectacles publics dans des lieux accessibles au public. Sur la voie publique, c'est le bourgmestre qui reste responsable. Le collège n'est pas compétent dans le cas de spectacles privés, qui sont totalement libres. Certains autres divertissements, tels que musiques instrumentales, cirques, concerts, danses, ... ne sont pas considérés comme des spectacles. La police de ces événements demeure la compétence du bourgmestre. Outre le droit de réunion, la liberté d'opinion et la liberté de la presse sont protégées. Un spectacle ne peut donc être soumis à une autorisation préalable, ni à la censure (35). Le conseil communal peut néanmoins imposer un devoir de communication.

1.1.2. Responsabilités des instances supérieures

L'article 11 de la LFP (36) détermine les cas où le gouverneur ou le ministre de l'Intérieur exercent à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des institutions communales lorsqu'ils manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités : lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisé dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention.

Le gouverneur de province

Le gouverneur de province dispose d'une compétence exécutoire de police et d'une compétence d'ordonnance de police (37); il garantit, sur la base de l'article 128 de la Loi provinciale, le maintien de l'ordre public dans la province (38). Il veille à la bonne coopération entre les services de police et les zones de police dans la province. Il peut être chargé par les ministres compétents de missions spéciales relatives à la sécurité et à la police (39). Le gouverneur dispose également d'un pouvoir de réquisition et peut faire appel à la police fédérale via le directeur coordonnateur administratif (DirCo) pour le maintien de l'ordre public dans la province (40). Le gouverneur a également le droit de requérir les forces armées en cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d'opposition avec voie de fait à l'exécution des lois ou des

van de wetten of van de wettelijke verordeningen (41). De arrondissementscommissaris heeft krachtens artikel 139 van de Provinciewet dezelfde bevoegdheden als de provinciegouverneur (42). De bepalingen van de artikelen 128 en 129 van de Provinciewet zijn mede op hem van toepassing.

De minister van Binnenlandse Zaken

De minister van Binnenlandse Zaken is een uitvoerende politieoverheid die rechtstreeks in naam en voor rekening van een rechtspersoon van publiek recht, met name de Staat, handelt. De minister heeft bevoegdheden van algemene bestuurlijke politie en van bijzondere bestuurlijke politie en is verantwoordelijk voor een aantal algemene directies : Crisiscentrum, Civiele Veiligheid, Instellingen en bevolking, Veiligheid en Preventie (Voetbalcel, Directie Private Veiligheid, ...), Vreemdelingenzaken.

De minister van Binnenlandse Zaken oefent het gezag uit op de federale politie voor het vervullen van haar opdrachten van bestuurlijke politie en kan haar hiertoe de nodige bevelen, onderrichtingen en richtlijnen geven (Art. 97 WGP). De federale politie staat onder leiding van de Commissaris-generaal (Art. 99 WGP).

De minister kan dwingende richtlijnen geven aan de lokale politie. Overeenkomstig artikel 3 WGP staat de lokale politie in voor sommige opdrachten van federale aard. De minister van Binnenlandse Zaken bepaalt krachtens de artikelen 61, 62 en 63 WGP deze opdrachten van federale aard door dwingende richtlijnen. Wanneer aan dergelijke richtlijn geen gevolg wordt gegeven en na overleg met de betrokken burgemeester of het betrokken politiecollege, kan de minister van Binnenlandse Zaken de uitvoering van deze richtlijn door de lokale politie vorderen (Art. 63 WGP). De minister beschikt ook over een vorderingsrecht. Op basis van artikel 64 WGP kan de minister van Binnenlandse Zaken, wanneer de middelen van de lokale politie van een politiezone ontoereikend zijn, de lokale politie van een andere politiezone opvorderen, in geval van ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde, teneinde de openbare orde te handhaven of te herstellen. De opgevorderde lokale politie wordt onder het gezag geplaatst van de burgemeester van de gemeente waarin ze optreedt (Art. 64, tweede lid WGP). Op grond van artikel 128 Provinciewet kan de minister de provinciegouverneur instructies geven en belasten met bijzondere opdrachten met betrekking tot veiligheid en politie.

De Algemene Directie Crisiscentrum (ADCC) van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken is belast met de bijzondere bescherming van goederen en personen en met de nationale coördinatie op het vlak van openbare orde.

De ADCC geeft bijstand aan de federale regering en aan de minister van Binnenlandse Zaken bij het interdepartementale beheer van crisissen en gebeurtenissen van grote omvang. Ze heeft onder meer taken in het domein van het verzekeren van een (inter)nationaal contactpunt bij civiel alarm, de identificatie, de planning, het beheer van grote crisissen en evenementen, de noodplanning en de bescherming van de kritieke infrastructuur.

De Algemene Directie Veiligheid en Preventie voert, in opdracht van de minister van Binnenlandse Zaken, een specifiek beleid uit in een aantal bijzondere domeinen, waar ook een specifiek regelgevend kader is uitgewerkt, zoals inzake private veiligheid en veiligheid bij voetbalwedstrijden.

De gemeenschappen en gewesten

De gemeenschaps- en gewestorganen hebben geen bevoegdheid inzake algemene bestuurlijke politie.

Ze zijn wel bevoegd voor een aantal gedefederaliseerde materies van bijzondere bestuurlijke politie : bescherming van het leefmilieu, afvalstoffenbeleid, gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, sneeuwplan, ... Ze kunnen in dit domein politimaatregelen treffen en desgevallend de openbare macht vorderen. Zo hebben de gewestelijke ministers van Mobiliteit bijvoorbeeld bijzondere bevoegdheden m.b.t. materies die behoren tot de wegpolie, de luchtvaartpolitie, de zeevaartpolitie of de spoorwegpolitie.

De gemeenteraad heeft geen bevoegdheid op de door de gewesten geregelde materies. De burgemeester is verantwoordelijk voor de toepassing ervan op basis van artikel 133 NGW dat hem gelast met de uitvoering van wetten, decreten en ordonnances. Het college van burgemeester en schepenen is voor bepaalde materies gelast voor het afleveren van vergunningen.

1.2. DE VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE POLITIEDIENSTEN

1.2.1. De wettelijke opdrachten en de gezagsafhankelijkheid

De opdrachten en bevoegdheden van bestuurlijke politie worden gedefinieerd in de WPA. Met toepassing van de artikelen 1 en 5 van de WPA vervullen de politiediensten, die deel uitmaken van de openbare macht (43), hun opdrachten van bestuurlijke politie onder het gezag en

ordonnances légales (41). Le commissaire d'arrondissement dispose en vertu de l'article 139 de la Loi provinciale des mêmes compétences que le gouverneur de province (42). Les dispositions des articles 128 et 129 de la Loi provinciale lui sont d'application.

Le ministre de l'Intérieur

Le ministre de l'Intérieur est une autorité de police exécutoire agissant directement au nom et pour le compte d'une personne morale de droit public, à savoir l'Etat. Le ministre dispose de compétences de police administrative générale et spéciale et est responsable de plusieurs directions générales : Centre de crise, Sécurité civile, Institutions et population, Sécurité et prévention (Cellule Football, Direction Sécurité Privée, ...), Office des étrangers.

Pour l'accomplissement de ses missions de police administrative, la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur qui peut lui donner des ordres, instructions et directives nécessaires à cet effet (Art. 97 LPI). La police fédérale est placée sous la direction du commissaire général (Art. 99 LPI).

Le ministre peut imposer des directives contraignantes à la police locale. Conformément à l'article 3 de la LPI, la police locale est chargée d'assurer certaines missions à caractère fédéral. En vertu des articles 61, 62 et 63 LPI, le ministre de l'Intérieur détermine ces missions à caractère fédéral par des directives contraignantes. Lorsqu'une telle directive n'est pas suivie d'effet, et après concertation avec le bourgmestre ou le collège de police concerné, le ministre de l'Intérieur peut requérir la police locale d'exécuter cette directive (Art. 63 LPI). Le ministre dispose en outre d'un droit de réquisition. Selon l'article 64 LPI, le ministre de l'Intérieur peut, lorsque les moyens de la police locale ne suffisent pas, requérir la police locale d'une autre zone de police aux fins de maintenir ou de rétablir l'ordre public en cas de calamités, de catastrophes, de sinistres, d'émeutes, d'attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public. La police locale requise est placée sous l'autorité du bourgmestre de la commune dans laquelle elle intervient (Art. 64, alinéa 2, LPI). Le ministre peut, sur base de l'article 128 de la Loi provinciale, donner des instructions au gouverneur de province et le charger de missions spéciales relatives à la sécurité et à la police.

La Direction Générale du Centre de Crise (DGCC) du Service Public Fédéral Intérieur est chargée de la protection spéciale des personnes et des biens et de la coordination nationale en matière d'ordre public.

La DGCC assiste le gouvernement fédéral et le ministre de l'Intérieur en matière de gestion interdépartementale de crises et d'événements de grande ampleur. Parmi ses missions figurent l'établissement d'un point de contact national et international en cas d'alerte, l'identification, la planification et la gestion de crises et événements importants, la protection des infrastructures critiques et la planification d'urgence.

La Direction Générale de Sécurité et de Prévention exécute, en mission du ministre de l'Intérieur, une politique spécifique dans certains domaines particuliers, pour lequel un cadre juridique spécial est développé, comme dans les domaines de la sécurité privée et de la sécurité lors de match de football.

Les communautés et régions

Les organes des communautés et régions n'ont aucun pouvoir en matière de police administrative générale.

Ils sont toutefois compétents pour toute une série de matières défédéralisées de police administrative spéciale : protection de l'environnement, politique en matière de déchets, établissements dangereux, insalubres et incommodes, plan neige, ... Ils peuvent, dans ces domaines, prendre des mesures de police et, le cas échéant, requérir la force publique. Les ministres régionaux de la Mobilité ont ainsi, par exemple, des pouvoirs spéciaux concernant les matières relevant de la police de la route, de la police aéronautique, de la police maritime ou de la police des chemins de fer.

Le conseil communal n'a aucun pouvoir concernant les matières réglementées par les Régions. Le bourgmestre est responsable de leur application en vertu de l'article 133 NLC le chargeant de l'exécution des lois, décrets et ordonnances. Le collège communal des bourgmestre et échevins est, quant à lui, chargé de délivrer des autorisations dans certains domaines.

1.2. RESPONSABILITES DES SERVICES DE POLICE

1.2.1. Missions légales et subordination à l'autorité

Les missions et compétences de police administrative sont définies dans la LFP. En application des articles 1^{er} et 5 de la LFP, les services de police, qui font partie de la force publique (43), remplissent leurs missions de police administrative sous l'autorité et la responsabilité des

de verantwoordelijkheid van de bestuurlijke politieoverheden, ook wanneer zij op eigen initiatief optreden (Art. 6 WPA). Conform artikel 5/6 van de WPA moeten de politiediensten zich voor het uitvoeren van hun opdrachten schikken naar de bevelen, onderrichtingen, vorderingen en richtlijnen van de bevoegde overheden (44). De geïntegreerde politie bestaat uit een lokaal en een federaal niveau.

1.2.2. De lokale politiediensten

Het lokale niveau is ingericht in autonome politiezones met één politiekorps dat instaat voor het verlenen van de basispolitiezorg (wijkwerking, onthaal, interventie, slachtofferbejegening, lokale recherche, openbare orde, verkeer). Een politiezone kan bestaan uit één of meerdere gemeenten. Het grondgebied van de ééngemeentezone valt samen met het grondgebied van de gemeente. Een ééngemeentezone heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid. De gemeentelijke bestuursorganen (de gemeenteraad, het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester) staan in voor de organisatie en het beheer van de zone. De meergemeentezone omvat het grondgebied van meerdere gemeenten. De meergemeentezone heeft rechtspersoonlijkheid en wordt bestuurd door de politieraad en het politiecollege. Het bepalen van het veiligheidsbeleid is bij de gemeente gebleven. De WGP regelt de functionele band tussen het lokale en het federale niveau. Overeenkomstig artikel 3, tweede lid WGP (45) verzekert de lokale politie op het lokale niveau alle opdrachten van bestuurlijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone. De korpschef staat in voor de leiding van een lokaal politiekorps. De lokale politie staat conform artikel 42 WGP voor het uitoefenen van haar opdrachten van bestuurlijke politie, onder het gezag van de burgemeester.

1.2.3. De federale politiediensten

Overeenkomstig artikel 3, derde lid WGP verzekert de federale politie de gespecialiseerde en supralokale opdrachten van bestuurlijke politie op het gehele grondgebied. De federale politie is bovendien belast met ondersteunende opdrachten voor de lokale politie en voor politieoverheden. Dit gebeurt op basis van de principes van specialiteit en subsidiariteit (46). Wat de federale politie betreft, voorziet artikel 101 WGP (47) dat de Algemene Directie Bestuurlijke Politie (DGA) onder meer instaat voor de gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie en voor de ondersteuning van de politieopdrachten. De gespecialiseerde 'eerste lijns' opdrachten van bestuurlijke politie omvatten de politie van de verbindingswegen (de spoorweg-, scheepvaart-, luchtvaart- en wegpollitie). De gespecialiseerde "ondersteunende" opdrachten van bestuurlijke politie betreffen de gespecialiseerde interventies, de luchtsteun, de hondensteun en de beschermingsopdrachten (de close protection, de bescherming van de leden van de koninklijke familie en de koninklijke paleizen, de politieopdrachten bij de SHAPE, ...). Daarnaast bestaat de ondersteuning ook uit gedeconcentreerde opdrachten van vergaring en exploitatie van informatie voor de geïntegreerde politie en uit de organisatie van de federale interventiereserves. DAO (Operationele coördinatie en ondersteuning inzake bestuurlijke politie) houdt zich in het bijzonder bezig met de inzameling en exploitatie van de bestuurlijke politie-informatie, met de opvolging van gebeurtenissen en fenomenen die een ernstige dreiging inhouden voor de openbare orde, met het centrale beheer van de dossiers van te volgen groeperingen en personen, met de informatie van de minister van Binnenlandse Zaken via de ADCC, ... De federale politie staat conform artikel 97 WGP onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken voor het uitoefenen van haar opdrachten van bestuurlijke politie.

1.2.4. De solidariteitsmechanismen

De politiezone op wiens grondgebied een gebeurtenis plaatsvindt waarvoor een belangrijke ontplooiing aan politiemiddelen vereist is, moet in eerste instantie zelf voldoende inspanning leveren door het inzetten van haar eigen personeel vooraleer een beroep kan gedaan worden op versterking. De federale politie levert ondersteuning aan de lokale politie, in het bijzonder met het interventiekorps (48) (een vorm van mobiliseerbare gedeconcentreerde federale reserve in eerste afname) en de gespecialiseerde middelen van de federale politie. De lokale politie levert ondersteuning aan andere politiezones op basis van een mechanisme van verplichte nationale solidariteit tussen de politiezones onder de vorm van 'gehypothekeerde capaciteit' (49) (een vorm van mobiliseerbare gehypothekeerde lokale reserve in tweede afname). Naast deze verplichte mechanismen zijn er ook mechanismen van steunverlening op basis van de vrijwillige laterale steun tussen de politiezones (50). Tot slot is er nog de wederzijdse bijstandsplicht tussen politiediensten zoals bepaald in artikel 43 van de WPA (51), in het bijzonder in het kader van het beheer van crisissituaties, die een consequente inzet vergt van de onmiddellijk beschikbare middelen.

1.2.5. De operationele leiding en coördinatie van opdrachten van politie

De politieambtenaren staan bij het vervullen van hun opdrachten onder de leiding van de meerderen van de politiedienst waartoe deze politieambtenaren behoren, behalve wanneer een politieambtenaar van een ander politiekorps wordt belast met de leiding op basis van een uitdrukkelijk akkoord of van een wetsbepaling (Art. 7 WPA). De leiding

autorités de police administrative, y compris lorsqu'ils agissent d'initiative (Art. 6 LFP). Conformément à l'article 5/6 de la LFP, les services de police exercent leurs missions conformément aux ordres, instructions, réquisitions et directives des autorités compétentes (44). La police intégrée se compose d'un niveau local et d'un niveau fédéral.

1.2.2. Les services de la police locale

Le niveau local est organisé en zones de police autonomes avec un corps de police responsable de la fonction de police de base (travail de quartier, accueil, intervention, assistance aux victimes, recherche locale, ordre public, circulation). Une zone de police peut englober une ou plusieurs communes. Le territoire d'une zone monocommunale correspond au territoire de la commune. Les zones monocommunales n'ont pas de personnalité juridique propre. Les organes de gestion de la commune (le conseil communal, le collège communal, le bourgmestre) sont responsables de l'organisation et de la gestion de la zone. Les zones pluricommunales englobent le territoire de plusieurs communes. Ces zones ont une personnalité juridique propre et sont gérées par le conseil de police et le collège de police. Les décisions en matière de politique de sécurité sont prises au niveau de chaque commune. La LPI régit les liens fonctionnels entre le niveau local et le niveau fédéral. Conformément à l'article 3, al. 2, de la LPI (45), la police locale assure au niveau local l'ensemble des missions de police administrative nécessaires à la gestion des événements locaux qui se produisent sur le territoire de la zone de police. Le corps de police locale est dirigé par le chef de corps. Conformément à l'article 42 de la LPI, la police locale est placée sous l'autorité du bourgmestre pour l'accomplissement de ses missions de police administrative.

1.2.3. Les services de la police fédérale

Conformément à l'article 3, al. 3, de la LPI, la police fédérale assure, sur l'ensemble du territoire, les missions spécialisées et supralocales de police administrative. Elle est également chargée des missions d'appui aux polices locales et aux autorités de police, dans le respect des principes de spécialité et de subsidiarité (46). En ce qui concerne la police fédérale, l'article 101 de la LPI (47) stipule que la Direction Générale de la Police Administrative (DGA) est chargée notamment des missions spécialisées de police administrative et de l'appui aux missions de police. Les missions spécialisées de "première ligne" de police administrative comprennent la police des voies de communication (police des chemins de fer, de la navigation, aéronautique et de la route). Les missions spécialisées "d'appui" de police administrative comprennent les interventions spécialisées, l'appui aérien, l'appui canin et les missions de protection (close protection, protection des membres de la famille royale et des palais royaux, missions de police auprès du SHAPE, ...). L'appui peut également consister en des missions déconcentrées de collecte et d'exploitation d'informations pour la police intégrée, ainsi qu'en l'organisation de réserves d'intervention fédérales. DAO (Coordination et appui opérationnels en matière de police administrative) est plus particulièrement chargé de la collecte et de l'exploitation de l'information de police administrative, du suivi d'événements et de phénomènes constituant une menace grave pour l'ordre public, de la gestion centrale des dossiers de groupements et personnes devant faire l'objet d'un suivi, de tenir informé le ministre de l'Intérieur via la DGCC, ... Conformément à l'article 97 LPI, la police fédérale est placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur pour l'accomplissement de ses missions de police administrative.

1.2.4. Les mécanismes de solidarité

La zone de police sur le territoire de laquelle se déroule un événement nécessitant un important déploiement de forces de l'ordre doit, en premier lieu, fournir elle-même les efforts suffisants de mise en œuvre de son propre personnel avant de pouvoir demander des renforts. La police fédérale fournit un appui à la police locale, plus particulièrement par le biais du corps d'intervention (48) (une forme de réserve fédérale déconcentrée mobilisable dans un premier prélèvement) et des moyens spécialisés de la police fédérale. La police locale fournit un appui à d'autres zones de police sur la base d'un mécanisme de solidarité nationale obligatoire entre les zones, appelé 'capacité hypothéquée' (49) (une forme de réserve locale hypothéquée mobilisable dans un second prélèvement). Outre ces mécanismes obligatoires, il existe également des mécanismes basés sur un appui latéral volontaire entre les zones de police (50). Enfin, l'assistance mutuelle entre services de police, telle que décrite à l'article 43 de la LFP (51), est également d'application, en particulier lors de la gestion de situations d'urgence qui nécessitent l'engagement conséquent des renforts immédiatement disponibles.

1.2.5. La direction et la coordination opérationnelles des missions de police

Dans l'exécution de leurs missions, les fonctionnaires de police sont placés sous la direction des supérieurs du service de police auquel ils appartiennent, sauf lorsque la direction est confiée à un fonctionnaire de police d'un autre corps de police sur la base d'un accord explicite ou d'une disposition légale (Art. 7 LFP). La direction des missions de

van politieopdrachten is gebaseerd op het principe van 'eenheid van terrein, eenheid van commando'. Onverminderd de voorschriften inzake voorbereiding en operationele coördinatie van noodsituaties en de adviesbevoegdheid van andere disciplines, wordt de leiding van opdrachten van politie waargenomen door de verantwoordelijke politiechef. Theoretisch kan er hierbij een onderscheid gemaakt worden tussen het begrip leiding en het begrip coördinatie (52). Volgende gevallen kunnen zich in de praktijk voordoen :

Een enkelvoudige globale leiding voor zonale of bovenzonale gebeurtenissen

In dit geval worden de operationele coördinatie en leiding van opdrachten van politie in functie van het geval, met uitzondering van de gespecialiseerde en supralokale opdrachten van gerechtelijke politie bepaald in artikel 102 WGP, toevertrouwd aan een korpschef van de lokale politie ofwel aan een bestuurlijke directeur-coördinator (DirCo) op basis van de artikelen 7/1 tot en met 7/3 van de WPA (53). In de meeste gevallen wordt de operationele coördinatie en leiding waargenomen door de korpschef van de politiezone waar de gebeurtenis plaatsvindt.

Een leiding die op zonaal niveau blijft en gecombineerd wordt met een supralokale coördinatie

Er kunnen zich bepaalde geplande supralokale gebeurtenissen voordoen waarbij het noodzakelijk is om naast de verantwoordelijke voor de leiding van het lokale evenement, ook een verantwoordelijke bestuurlijke DirCo piloot aan te wijzen voor de coördinatie van het supralokale evenement (bv. verplaatsing van tractoren, wielervedstrijden, verplaatsing van voetbalsupporters, nucleair transport, autorally, truck run, VIP-begeleiding, ...). Behoudens een andersluidende gezamenlijke beslissing van de lokale en de federale politieoverheden, gebeurt de aanwijzing van een DirCo piloot door de minister van Binnenlandse Zaken, of bij delegatie door de commissaris-generaal. Op basis van overlegvergaderingen worden duidelijke geformaliseerde afspraken gemaakt en wordt een coördinatie richtlijn opgesteld. De aanwijzing van een DirCo piloot ontslaat de korpschefs en de andere DirCo's in geen geval van de uitvoering van hun wettelijke opdrachten, zij blijven verantwoordelijk voor de operationele coördinatie en leiding binnen hun respectievelijke politiezone of verantwoordelijkheidsgebied. Voor 'Major Events' met een nationaal of internationaal karakter kan het aangewezen zijn dat de Algemene Directie Bestuurlijke Politie (DAO) een nationale crisiscel voorziet in ondersteuning van het lokaal (Gold Commander : korpschef of DirCo) en supralokaal (DirCo piloot) manoeuvre.

Een dynamische globale leiding (zonaal-supralokaal-zonaal) bij niet-geplande supralokale gebeurtenissen

Zonder afbreuk te doen aan de afspraken inzake noodplanning en de afspraken gemaakt in het kader van de protocolakkoorden voor interzonale samenwerking, wordt het gecoördineerd en supralokaal politieoptreden voor niet-geplande dynamische supralokale gebeurtenissen (vb. spontane manifestaties of niet aangekondigde acties die zich verplaatsen over verschillende politiezones, ...) als volgt geregeld : in eerste instantie worden de leiding en coördinatie verzekerd door de korpschef van de plaats waar de gebeurtenis is gestart (startzone), voor zolang de gebeurtenis zich op het grondgebied van zijn politiezone bevindt. Wanneer de gebeurtenis zich verplaatst buiten de startzone worden de leiding en coördinatie overgenomen door de desbetreffende DirCo totdat de gebeurtenis terug statisch wordt. Vanaf dat ogenblik worden de verantwoordelijkheden inzake leiding en coördinatie overgedragen aan de korpschef van de politiezone van de aankomstplaats (aankomstzone). In afwachting dat de betrokken korpschefs of DirCo's hun taken kunnen waarnemen, worden de operaties aangestuurd door de betrokken meldkamer (lokale dispatching of CIC), desgevallend ondersteund door het Nationaal Invalspunt.

1.2.6. Het beheren van gebeurtenissen en volkstoelopen

Bij het vervullen van hun opdrachten van bestuurlijke politie, zien de politiediensten toe op de handhaving van de openbare orde met inbegrip van de naleving van de politiewetten en -verordeningen, de voorkoming van misdrijven en de bescherming van personen en goederen. Ze verlenen tevens bijstand aan eenieder die in gevaar verkeert (Art. 14 WPA).

In navolging van artikel 22 WPA houden de politiediensten zich op in de nabijheid van elke grote volkstoeloop en nemen de gepaste maatregelen voor het rustige verloop ervan. Gelet op de bepalingen van artikel 1 WPA, die aan de politiediensten de verplichting oplegt om bij te dragen aan de bescherming van de individuele rechten en vrijheden en aan de democratische ontwikkeling van de maatschappij, betreft het hier een actieve opdracht. De politiediensten doen dit zonder zelf stelling in te nemen inzake de wijze waarop de maatschappij zich in democratische zin zou moeten ontwikkelen. Zij behouden hun neutraliteit. De politiediensten zijn ook belast met het "ambtshalve" uiteendrijven van gewapende samenscholingen rekening houdende met de basisprincipes vervat in de artikelen 1, derde lid, 37, 37bis WPA. In deze gevallen kunnen zij ook overeenkomstig artikel 31, tweede lid overgaan tot de bestuurlijke aanhouding van personen die de openbare rust daadwerkelijk verstoren.

police est basée sur le principe d'unité de terrain, unité de commandement'. Sans préjudice des directives concernant la préparation et la coordination opérationnelle de situations de crise et de la compétence d'avis d'autres disciplines, la direction des opérations de police est assurée par le chef policier responsable. Théoriquement l'on peut établir une distinction entre la notion de direction et celle de coordination (52). Les cas suivants peuvent se présenter en pratique :

Une direction globale unique pour les événements zonaux ou suprazonaux

Dans ce cas, la direction et la coordination opérationnelles des missions de police sont confiées, en fonction des cas et à l'exception des missions de police judiciaire spécialisées et supralocales définies à l'article 102 LPI, à un chef de corps de la police locale ou à un directeur coordonnateur administratif (DirCo), conformément aux articles 7/1 à 7/3 de la LFP (53). Dans la plupart des cas, la coordination et la direction opérationnelles sont assurées par le chef de corps de la zone de police dans laquelle l'événement a lieu.

Une direction au niveau zonal, combinée à une coordination supralocale

Certains événements supralocaux planifiés peuvent nécessiter, outre un responsable pour la direction de l'événement local, la désignation d'un directeur coordonnateur pilote responsable de la coordination de l'événement supralocal (ex. : déplacement de tracteurs, course cycliste, déplacement de supporters de football, transport nucléaire, rallye, truck run, escorte de VIP, ...). Sauf en cas de décision commune contraire des autorités de police locales et fédérales, la désignation d'un DirCo pilote s'effectue par le ministre de l'Intérieur, ou sur délégation, par le commissaire général. Sur base de réunions de concertation, des accords clairs et formalisés sont établis et une directive de coordination est rédigée. La désignation d'un DirCo pilote ne dispense nullement les chefs de corps et les autres DirCo de l'exécution de leurs missions légales, ils demeurent responsables de la coordination et de la direction opérationnelles au sein de leur zone de police ou de leurs domaines de responsabilité respectifs. En ce qui concerne les 'événements majeurs' à caractère national ou international, la mise en place d'une cellule nationale de crise par la Direction Générale de la Police Administrative (DAO) peut s'avérer utile afin de soutenir les manœuvres locales (Gold Commander : chef de corps ou DirCo) et supralocales (DirCo pilote).

Une direction globale dynamique (zonaal-supralocal-zonaal) lors d'événements supralocaux non planifiés

Sans préjudice des conventions en matière de planification d'urgence et de celles conclues dans le cadre des protocoles d'accord de coopération interzonale, les interventions policières coordonnées et supralocales lors d'événements dynamiques non planifiés au niveau supralocal (ex. : manifestations spontanées ou actions non annoncées qui se déplacent sur plusieurs zones de police, ...) sont réglementées comme suit : dans un premier temps, la direction et la coordination sont assurées par le chef de corps du lieu où l'événement a commencé (zone de départ), aussi longtemps que ce dernier se déroule sur le territoire de la zone de police. Lorsque l'événement se déplace en dehors de la zone de départ, la direction et la coordination seront alors confiées au DirCo concerné, jusqu'à ce que l'événement soit de nouveau statique. A partir de ce moment, les responsabilités en matière de direction et de coordination sont transmises au chef de corps de la zone de police du lieu d'arrivée (zone d'arrivée). En attendant que les différents chefs de corps ou DirCo puissent exercer leurs tâches, les opérations sont dirigées par le centre d'appel concerné (dispatching local ou CIC) appuyé, le cas échéant, par le Point de Contact National.

1.2.6. La gestion des événements et des rassemblements

Dans l'exercice de leurs missions de police administrative, les services de police veillent au maintien de l'ordre public en ce compris le respect des lois et règlements de police, la prévention des infractions et la protection des personnes et des biens. Ils portent également assistance à toute personne en danger (Art. 14 LFP).

En vertu de l'article 22 de la LFP, les services de police se tiennent à portée des grands rassemblements et prennent les mesures utiles à leur déroulement paisible. Vu les dispositions de l'article 1^{er} de la LFP, selon lesquelles les services de police sont tenus de veiller au respect et de contribuer à la protection des droits et libertés individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société, il s'agit d'une mission active. Les services de police accomplissent cette mission sans prendre position quant à la manière dont la société devrait évoluer dans une perspective démocratique. Ils conservent leur neutralité. Les services de police sont également chargés de disperser "d'office" les attroupements armés en tenant compte des principes de base énumérés aux articles 1^{er}, alinéa 3, 37 et 37bis de la LFP. Ils peuvent, dans ces circonstances et conformément à l'article 31, alinéa 2, procéder à l'arrestation administrative des personnes qui perturbent effectivement la tranquillité publique.

De krijtlijnen voor het politionele beheer van gebeurtenissen worden vastgelegd in de Rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte. De politiediensten voeren acties uit die doordacht, gericht en beperkt zijn met het oog op het zoveel als mogelijk beperken van escalatie, schade en maatschappelijke overlast.

2. OVERLEG EN COORDINATIE

Het genegotieerd beheer van de publieke ruimte veronderstelt in de eerste plaats het gezamenlijk zoeken naar een balans tussen de verschillende eisen, verwachtingen en belangen van alle groepen en partijen die aan een gebeurtenis deelnemen of ermee geconfronteerd worden. In de tweede plaats impliceert de toepassing van dit overlegmodel dat alle betrokken actoren geresponsabiliseerd worden en actief en gecoördineerd bijdragen tot het realiseren van de voorwaarden voor een vlot en veilig verloop van de gebeurtenis, onder regie van de bevoegde bestuurlijke overheid. Deze zullen hierbij de principes van multidisciplinaire aanpak inzake noodplanning en crisisbeheer in acht nemen. De dialoog en het overleg met de verschillende actoren start daarom in een zo vroeg mogelijk stadium en eindigt wanneer alle lessen getrokken zijn. Deze aanpak, gebaseerd op dialoog, moet bijdragen tot het verhogen van het onderlinge vertrouwen, het laag houden van de frustratiedrempel, het positief beïnvloeden van de (perceptie van de) legitimiteit van de genomen maatregelen en het geïntegreerd en multidisciplinair beheer van een gebeurtenis.

2.1. DE AFSTEMMING MET ANDERE POLITIEDOMEINEN

2.1.1. De afstemming met de bijzondere bestuurlijke politie

De afstemming van de maatregelen van algemene bestuurlijke politie met deze van bijzondere bestuurlijke politie en van gerechtelijke politie is van essentieel belang. De verantwoordelijkheden die in het kader van de huidige omzendbrief worden behandeld, zijn deze van de overheden van algemene bestuurlijke politie. Ze omvatten het geheel van bevoegdheden die toegekend zijn aan bepaalde bestuurlijke politieoverheden, met het oog op de handhaving en het herstel van de openbare orde op een gedifferentieerde manier. De bijzondere bestuurlijke politie behelst beperkte, nauwkeurig omschreven bevoegdheden in specifieke regelgevingen en uitvoeringsbeslissingen die de ordehandhaving in bijzondere domeinen beogen (verkeerspolitie, vreemdelingenpolitie, milieupolitie, ...). De WPA voorziet in een prioriteitsregeling bij samenloop van bevoegdheden van algemene en bijzondere bestuurlijke politie. Het is immers mogelijk dat de doelstellingen, de motieven, de voorwerpen en de graad van dringende van het optreden verschillend zijn. Artikel 12 WPA bepaalt: "Indien naar aanleiding van eenzelfde gebeurtenis, maatregelen van algemene bestuurlijke politie en van bijzondere bestuurlijke politie gelijktijdig moeten worden getroffen, worden de beslissingen, bevelen en vorderingen van de overheden van algemene bestuurlijke politie bij voorrang uitgevoerd.". Vanuit de filosofie van het genegotieerd beheer plegen de betrokken overheden permanent overleg met elkaar om beslissingen en maatregelen zoveel mogelijk af te stemmen.

2.1.2. De afstemming met de gerechtelijke politie

Zowel de bestuurlijke politie (Art. 14 WPA) als de gerechtelijke politie (Art. 15 WPA) dragen bij tot de handhaving van de openbare orde. Al lopen de twee in de praktijk soms door elkaar, is het nochtans van belang ze van elkaar te onderscheiden omdat de opdrachten, de bevoegdheden en de verantwoordelijke overheden verschillen. Het criterium dat de bestuurlijke politie onderscheidt van de gerechtelijke politie is de concrete finaliteit van het optreden. In de meeste gevallen, en zeer zeker bij noodsituatie of bij de samenloop van zware ordeverstoring en misdrijven, wordt de prioriteit gegeven aan de bestuurlijke politie, aan de hulpverlening, aan de bescherming van personen en aan de handhaving en het herstel van de openbare orde. Het optreden van de gerechtelijke politie zal immers maar mogelijk zijn nadat de situatie terug veilig is of wanneer de orde voldoende is hersteld. Het optreden van bestuurlijke politie en van gerechtelijke politie moet voorafgaandelijk op elkaar worden afgestemd. Coördinatieproblemen moeten in onderling overleg een oplossing vinden. Het optreden van bestuurlijke politie moet er ook op gericht zijn de opsporingsmogelijkheden te vrijwaren en te vergemakkelijken. Het onderling overleg tussen de bestuurlijke en de gerechtelijke politieoverheden m.b.t. het gezamenlijk optreden (bv. bij bedrijfsbezettingen, ontruimen van panden, ...) moet tijdig worden opgestart. De risicoanalyse verloopt best op een geïntegreerde manier en de verschillende scenario's dienen grondig te worden onderzocht, besproken en voorbereid.

2.2. DE COORDINATIEPLATFORMEN

Het is opportuun om voor grote evenementen het overleg en de afspraken vast te leggen volgens de beginselen van een multidisciplinaire aanpak zoals voorzien in het KB van 16 februari 2006 en in de NPU-1 van 26 oktober 2006 betreffende de nood- en interventieplannen. Indien zich immers tijdens het evenement een onverwachte gebeurtenis zou voordoen die het karakter aanneemt van een noodsituatie, dan zal de overschakeling naar het beheer van de ontstane noodsituatie des te gemakkelijker verlopen. De veiligheidscel (54) en de ambtenaar

Les grands principes de la gestion policière d'événements sont énoncés dans la Circulaire CP4 du 11 mai 2011 concernant la gestion négociée de l'espace public. Les actions des services de police se déroulent de manière réfléchie, orientée et restreinte afin de limiter autant que possible les risques d'escalade, les dégâts et les nuisances sociales.

2. CONCERTATION ET COORDINATION

La gestion négociée de l'espace public présuppose, dans un premier temps, la recherche commune d'un équilibre entre les exigences, les attentes et les intérêts de tous les groupes et parties participant ou confrontés à un événement. Dans un second temps, l'application de ce modèle de concertation implique la responsabilisation de l'ensemble des acteurs concernés et la contribution de ces derniers, de manière active et coordonnée, à la réalisation des conditions qui feront que l'événement se déroulera sans heurts et en toute sécurité, sous la régie des autorités administratives compétentes. Ceux-ci prendront en compte les principes de l'approche multidisciplinaire de la planification d'urgence et de gestion de crise. Le dialogue et la concertation entre les différents acteurs démarrent dès lors le plus tôt possible pour se terminer lorsque tous les enseignements sont tirés. Cette approche basée sur le dialogue doit contribuer à accroître la confiance mutuelle, à maintenir le seuil de frustration à un niveau bas, à influencer positivement la (perception de la) légitimité des mesures prises et de la gestion intégrée et multidisciplinaire d'un événement.

2.1. HARMONISATION AVEC D'AUTRES DOMAINES POLICIERS

2.1.1. Harmonisation avec la police administrative spéciale

L'harmonisation des mesures de police administrative générale avec celles de police administrative spéciale et de police judiciaire est essentielle. Les responsabilités examinées dans le cadre de la présente circulaire concernent celles des autorités de police administrative générale, englobant l'ensemble des compétences attribuées à certaines autorités de police administrative en vue du maintien et du rétablissement de l'ordre public de manière différenciée. La police administrative spéciale comporte des compétences limitées et précises en matière de réglementations spécifiques et de décisions d'exécution visant le maintien de l'ordre dans certains domaines particuliers (police de la route, police des étrangers, police de l'environnement, ...). La LFP prévoit un régime de priorités en cas de concours de compétences de police administrative générale et spéciale. Il est en effet possible que les objectifs, les motifs, les objets et le degré d'urgence d'une intervention diffèrent. L'article 12 de la LFP stipule que: "Lorsque, à l'occasion d'un même événement des mesures de police administrative générale et de police administrative spéciale doivent être prises simultanément, les décisions, ordres et réquisitions des autorités de police administrative générale sont exécutées en priorité.". Sur la base de la philosophie de la gestion négociée, les autorités concernées se concertent en permanence dans l'optique d'une harmonisation maximale des différentes décisions et mesures.

2.1.2. Harmonisation avec la police judiciaire

Tant la police administrative (Art. 14 LFP) que la police judiciaire (Art. 15 LFP) contribuent au maintien de l'ordre public. Si, dans la pratique, les deux se confondent parfois, il est toutefois important de les distinguer eu égard à leurs différences en matière de missions, compétences et autorités responsables. Le critère qui différencie la police administrative de la police judiciaire est la finalité concrète de l'intervention. Dans la plupart des cas, et certainement en situation d'urgence ou en cas de concours d'atteintes graves à l'ordre public et de délits graves, la priorité est donnée à la police administrative, à l'assistance, à la protection des personnes et au maintien et au rétablissement de l'ordre public. L'intervention de la police judiciaire ne sera en effet possible qu'une fois la sécurité restaurée ou l'ordre suffisamment rétabli. Les interventions de police administrative et de police judiciaire doivent être préalablement harmonisées. Les problèmes de coordination doivent être résolus en concertation mutuelle. L'intervention de police administrative doit également tendre à préserver et à faciliter les possibilités de recherche. La concertation mutuelle entre autorités de police administrative et de police judiciaire concernant les interventions communes (ex. : en cas d'occupation d'usines, évacuation d'immeubles, ...) doit être entamée à temps. L'analyse de risque se déroulera de préférence de manière intégrée. Les différents scénarios seront examinés, débattus et préparés de manière approfondie.

2.2. LES PLATES-FORMES DE COORDINATION

En cas d'événements de grande ampleur, il est opportuun d'organiser la concertation et les accords selon les principes d'une approche multidisciplinaire, telle que prévue dans l'AR du 16 février 2006 et dans la NPU-1 du 26 octobre 2006 relatifs aux plans d'urgence et d'intervention. En effet, si un incident imprévu prenant le caractère d'une situation d'urgence devait se produire durant un événement, le passage à une gestion de situation d'urgence en serait grandement facilité. La cellule de sécurité (54) et le fonctionnaire de planification d'urgence

noodplanning spelen een belangrijke rol in de multidisciplinaire risico-identificatie en -analyse, in het opstellen van nood- en interventieplannen en in het nemen van preventieve maatregelen. In functie van de risico's wordt een bijzonder nood- en interventieplan opgesteld of wordt het algemeen nood- en interventieplan aangevuld met een fiche die betrekking heeft op evenement. Soms is het aangewezen om het monodisciplinair plan van de discipline 5 (crisiscommunicatieplan) te operationaliseren (twitter-account, Call Center, ...) (55). Specifiek voor discipline 2 kan er een PRIMA (Plan Risico Manifestatie) opgemaakt worden. Het genegotieerd beheer wordt geconcretiseerd en geformaliseerd door een systeem van unieke multidisciplinaire informatieformulieren in te vullen door de organisator, door multidisciplinaire coördinatievergaderingen met de organisator en alle betrokken kernpartners, onder regie van de bevoegde bestuurlijke overheid. De organisatie van coördinatievergaderingen wordt, onder meer, voorzien voor de evenementen met een zeker risiconiveau, bovenlokale evenementen, evenementen waar het algemene belang dit vereist, ...

De algemene coördinatievergadering en de daaropvolgende operationele coördinatievergaderingen worden georganiseerd op initiatief van de meest betrokken overheid (56). Indien het evenement plaatsvindt op het grondgebied van meerdere gemeentes wordt het initiatief genomen door de burgemeester waar het hoofdevenement doorgaat. In de gevallen voorzien in artikel 11 WPA worden de vergaderingen georganiseerd door de provinciegouverneur of door de minister van Binnenlandse Zaken (ADCC). Deze vergaderingen kunnen voorafgegaan worden door verschillende informele verkennende vergaderingen teneinde de optimale voorwaarden voor overleg te realiseren. Van elke vergadering wordt een bestuurlijk verslag opgesteld dat binnen de 24 uur en in ieder geval vóór de gebeurtenis aan alle deelnemers en desgevallend aan andere kernpartners wordt overgemaakt. Dit bestuurlijk verslag wordt eveneens naar de provinciegouverneur en naar de minister van Binnenlandse Zaken gestuurd. De Directie van de Operaties inzake Bestuurlijke Politie (DAO) is ook bestemming van dit bestuurlijk verslag voor evenementen waarbij de ondersteuning gevraagd werd van geconstitueerde eenheden en van bijzondere middelen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen volgende coördinatieplatformen die hieronder beschreven worden.

2.2.1. De algemene coördinatievergadering (strategische doelbepaling en globale taakverdeling)

De algemene coördinatievergadering situeert zich in het begin van de voorbereiding. Het betreft een vergadering op strategisch beleidsniveau die tot doel heeft de partijen samen te brengen, verder inzicht te verwerven in de contexten en de belangen, de globale strategie te bepalen, een kwetsbaarheidanalyse uit te voeren, de globale verantwoordelijkheden en taakafspraken te formaliseren en de evaluatie en opvolging vast te leggen. Het is aangeraden om voorafgaandelijk aan deze vergadering duidelijk de beleidsvisie en de tolerantiegrenzen af te lijnen en om ook afspraken te maken met het Parket voor wat betreft het toepassen van een consequent vervolgingsbeleid. Zonder afbreuk te willen doen aan de autonomie en de prerogatieven van de bevoegde overheden, lijkt het ook aangewezen dat voorafgaand aan de algemene coördinatievergadering het advies wordt gevraagd van de politiediensten en desgevallend van andere veiligheids- en inlichtingendiensten (brandweer, veiligheids- en OCAD, ...). In deze fase wordt, op basis van de context en van de te bereiken doelen, een kwetsbaarheidanalyse uitgevoerd (te trekken lessen, hypotheseformulering m.b.t. mogelijke dreigingen, inventaris van de kwetsbare punten, bestaande opportuniteiten, mogelijke globale scenario's, ...). Deze kwetsbaarheidanalyse vormt de basis voor de gerichte multidisciplinaire risicoanalyses. Tenslotte moet men zich tijdens deze coördinatievergadering ook voorbereiden op de eventualiteit van een crisissituatie tijdens het evenement en worden de noodzakelijke akkoorden afgesloten tussen alle betrokken partijen op het niveau van de civiele en politionele veiligheid.

2.2.2. De operationele coördinatievergaderingen (operationele maatregelen en coördinatie)

De operationele coördinatievergaderingen situeren zich na de verschillende risicoanalyses gedaan door de organisator, de politiediensten (57), de veiligheids- en brandweer, de medische hulpverlening, ... De samenstelling kan verschillend zijn van deze van de algemene coördinatievergadering. Het betreft een vergadering op het operationele niveau die tot doel heeft om, op basis van de resultaten van de algemene coördinatievergadering en van bijkomende inlichtingen, de gefinaliseerde risicoanalyses te integreren in een definitieve toelating (al dan niet met opschortende voorwaarden) of een verbod te formuleren. N.a.v. deze vergadering worden ook de concrete risicoverlagende maatregelen, genomen door de organisator, door de andere partners en door de politiediensten, onderzocht, gevalideerd en afgestemd.

2.2.3. De geïntegreerde commandostructuur (tactische aansturing en taakuitvoering)

jouet un rôle important dans l'identification et l'analyse multidisciplinaires de risque, dans l'élaboration des plans d'urgence et d'intervention et dans la prise de mesures préventives. En fonction des risques, un plan particulier d'urgence et d'intervention sera élaboré ou le plan général d'urgence et d'intervention sera complété par une fiche liée à l'événement. Selon les circonstances, il sera indiqué d'opérationnaliser (compte twitter, Call-Center, ...) le plan monodisciplinaire de la discipline 5 (plan de communication de crise) (55). Spécifiquement pour la discipline 2, un PRIMA (Plan Risque Manifestation) peut être rédigé. La gestion négociée se concrétise et se formalise par le biais d'un système de formulaires multidisciplinaires uniques d'information à remplir par l'organisateur, par des réunions de coordination multidisciplinaires avec l'organisateur et l'ensemble des partenaires clé concernés, sous la direction de l'autorité administrative compétente. L'organisation de réunions de coordination est notamment recommandée dans le cadre d'événements présentant un niveau de risque élevé, d'événements supralocaux, lorsque l'intérêt général l'exige, ...

La réunion de coordination générale et les réunions de coordination opérationnelle ultérieures sont organisées à l'initiative de l'autorité la plus concernée (56). Si l'événement a lieu sur le territoire de plusieurs communes, l'initiative sera prise par le bourgmestre de la commune où se déroule l'événement principal. Dans les cas prévus à l'article 11 LFP, les réunions sont organisées par le gouverneur de province ou le ministre de l'Intérieur (DGCC). Ces réunions peuvent être précédées par différentes réunions de reconnaissance informelles, afin de mettre en place les conditions optimales pour la concertation. Pour chaque réunion, un rapport administratif sera rédigé qui sera transmis dans les 24 heures et impérativement avant l'événement à tous les participants et, le cas échéant, aux autres partenaires principaux. Ce rapport administratif sera également adressé au gouverneur de la province et au ministre de l'Intérieur. La Direction des Opérations de Police Administrative (DAO) figurera également parmi les destinataires de ce rapport administratif pour les événements qui ont nécessité l'appui d'unités constituées et de moyens spécialisés. L'on distingue différentes plates-formes de coordination.

2.2.1. La réunion de coordination générale (détermination des objectifs stratégiques et répartition globale des tâches)

La réunion de coordination générale prend place au début de la préparation. Il s'agit d'une réunion organisée au niveau de la politique stratégique, ayant pour but de rassembler les différentes parties, de mieux comprendre les différents contextes et intérêts, de déterminer la stratégie globale, d'effectuer une analyse de vulnérabilité, de formaliser les responsabilités globales et les accords en matière de répartition des tâches et d'établir l'évaluation et le suivi. Il est indiqué, préalablement à cette réunion, de déterminer clairement la vision stratégique et les seuils de tolérance, ainsi que de s'accorder avec le Parquet pour ce qui concerne la mise en œuvre d'une politique de poursuite cohérente. Sans vouloir porter préjudice à l'autonomie et aux prerogatives des autorités compétentes, il est également indiqué, toujours préalablement à la réunion de coordination générale, de demander l'avis des services de police et, le cas échéant, d'autres services de sécurité et de renseignement (pompiers, cellule de sécurité, OCAM ...). Lors de cette phase, une analyse de vulnérabilité est exécutée sur base du contexte et des objectifs à atteindre (enseignements à tirer, formulation d'hypothèses en fonction des menaces potentielles, inventaire des points vulnérables, opportunités existantes, scénarios globaux possibles, ...). Cette analyse de vulnérabilité constitue la base pour les analyses de risque multidisciplinaires ciblées. Enfin, il convient également, durant cette réunion de coordination, de se préparer à l'éventualité de survenance d'une situation de crise durant l'événement et de conclure les arrangements nécessaires entre toutes les parties concernées, au niveau de la sécurité civile et policière.

2.2.2. Les réunions de coordination opérationnelle (mesures et coordination opérationnelles)

Les réunions de coordination opérationnelle ont lieu après les diverses analyses de risque effectuées par l'organisateur, les services de police (57), la cellule de sécurité, les services d'incendie, les services d'assistance médicale, ... Leur composition peut différer de celle des réunions de coordination générale. Il s'agit de réunions organisées au niveau opérationnel et dont l'objectif est, sur la base des conclusions de la réunion de coordination générale ainsi que d'informations complémentaires, d'intégrer les analyses de risque finalisées et de formuler une autorisation (assortie ou non de conditions suspensives) ou une interdiction définitive. Lors de cette réunion, les mesures concrètes prises par l'organisateur en vue de limiter les risques sont également examinées, validées et harmonisées par les autres partenaires et les services de police.

2.2.3. La structure de commandement intégré (direction tactique et exécution des tâches)

De eigenlijke coördinatie van de operaties kan best gebeuren door het in plaats stellen van een geïntegreerde en multidisciplinaire commandopost, naast het eventueel voorzien van een preventief multidisciplinair dispositief voor het beheren van noodsituaties, waarvan de samenstelling afhankelijk zal zijn van de aard en van de omvang van het evenement. In bepaalde omstandigheden is het ook voorgeschreven of aangewezen om gedeconcentreerde of gedecentraliseerde commandoposten op het terrein te voorzien (bv commandopost in het voetbalstadion, territoriale scheiding van leiding en coördinatie, ...). Voor de politionele coördinatie van de eigenlijke operatie worden, onverminderd de verantwoordelijkheid van de organisator of van andere partijen, geschreven operationele plannen voorzien (verkeersplan, politioneel interventieplan, operatieorder, ...) en al dan niet geïntegreerde operationele briefings georganiseerd. Het initiatief voor de orders en de briefings ligt bij diegene aan wie de coördinatie en leiding van de opdrachten van politie zijn toevertrouwd (Gold Commander).

2.2.4. De evaluatievergaderingen (gerichte opvolging en taak-evaluatie)

Na afloop van belangrijke gebeurtenissen of gebeurtenissen met incidenten (58) kan de bevoegde overheid evaluatievergaderingen organiseren met het doel de nazorg te optimaliseren, de nodige lessen te trekken en de expertise op te bouwen. Deze vergaderingen kunnen ook tot doel hebben rekenschap af te leggen. De evaluatievergaderingen kunnen op verschillende niveaus, in cascade, georganiseerd worden: met het personeel, met de verantwoordelijke van de ingezette interventie-eenheden, met de organisator en andere partners, ... In elk geval moeten de geweldsincidenten en het gebruik van politioneel geweld gerapporteerd en besproken worden. Na afloop van de evaluatievergadering wordt een bestuurlijk verslag opgesteld en overgemaakt aan alle deelnemers, inzonderheid de andere disciplines, de provinciegouverneur en de minister van Binnenlandse Zaken. DAO is bestemming van de verslaggeving over het aanwenden van dwang en geweld en van de evaluatievergadering waarvan de te trekken lessen nuttig kunnen zijn voor de geïntegreerde politie. OCAD is ook bestemming indien ze een evaluatie van de dreiging inzake terrorisme en extremisme heeft uitgevoerd en zelfs indien ze geen evaluatie heeft uitgevoerd, indien blijkt dat er elementen zijn die betrekking (kunnen) hebben op terrorisme of extremisme.

2.3. DE ZELFREGULATIE EN DE INTERACTIONELE DISPOSITIEVEN

De organisator wordt gestimuleerd om interne veiligheidsvoorzieningen te treffen en desgevallend zelfregulerende dispositieven te voorzien. In dit kader heeft de wetgever aan initiatiefnemers van evenementen meerdere organisatiemogelijkheden geboden om zelf personen in te zetten die een bijdrage kunnen leveren aan de veiligheid naar aanleiding van een evenement.

* Vooreerst gaat het om bewaking van goederen en persoonscontrole uitgeoefend in het kader van de wet tot regeling van de private en bijzondere veiligheid van 10 april 1990 (wet private veiligheid). Ofwel beschikt de organisator voor deze taken over een eigen interne bewakingsdienst, ofwel doet hij hiervoor beroep op een daartoe vergunde bewakingsonderneming. In geen geval kan dit gebeuren bij manifestaties of betogingen die een uiting zijn van politieke, syndicale, filosofische of godsdienstige aard. In bepaalde gevallen kan de organisator ook vrijwilligers inzetten (leden van zijn eigen organisatie op basis van artikel 2, § 1bis, van de wet private veiligheid) om toezicht te houden op het verloop van het evenement, voor zover hij hiervoor voldoet aan de voorwaarden die de wet biedt. Tenzij in een zeer beperkt aantal gevallen (bv. binnen een tijdelijke perimeteer ingesteld door de gemeenteraad op basis van artikel 11, § 3, van de wet private veiligheid in het kader van een vreedzaam cultureel, folkloristisch of sportief evenement), kunnen deze bewakingsagenten in principe enkel worden ingezet bij evenementen die niet plaatsvinden op de openbare weg. De wet private veiligheid voorziet ook in de begeleiding van groepen van personen met het oog op de verkeersveiligheid. Deze activiteit mag enkel uitgeoefend worden door bewakingsagenten of door vrijwilligers voor de begeleiding van groepen fietsers en automobilisten, van deelnemers aan sportwedstrijden en van scholieren.

* Naast de mogelijkheden geboden door de wet private veiligheid bestaan er ook nog een aantal specifieke regimes. In het geval van voetbalwedstrijden, voorziet de wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden om, onder in deze wet bepaalde voorwaarden, voetbalstewards in te zetten. Er dient ook verwezen te worden naar de specifieke verantwoordelijkheden van de organisatoren van wiel- en veldwedstrijden (KB 21 augustus 1967) (wat betreft de inzet van signaalgevers) en van sportcompetities voor auto's (KB 28 november 1997 en MB 19 november 1998) (wat betreft de inzet van baancommissarissen en stewards), ... In dit kader kan ook worden opgemerkt dat de gemeenschapswachten toezicht kunnen uitoefenen op personen bij evenementen georganiseerd door de gemeente (festivals, markten, ...) overeenkomstig de wet van 15 mei 2007 en de omzendbrief PREV 32, (B.S. 3 mei 2010). In de praktijk komt het voor dat organisaties of ondernemingen van zogenaamde stewards, aan

La coordination des opérations en tant que telle s'effectue idéalement par la mise en place d'un poste de commandement intégré et multidisciplinaire, complété le cas échéant par un dispositif multidisciplinaire préventif pour la gestion de crise, dont la composition dépendra de la nature et de l'ampleur de l'événement. Dans certaines circonstances, il est également prescrit ou indiqué de prévoir des postes de commandement déconcentrés ou décentralisés sur le terrain (ex. : poste de commandement dans un stade de football, séparation territoriale de la direction et de la coordination, ...). Pour la coordination policière de l'opération proprement dite, sans porter préjudice aux responsabilités de l'organisateur ou d'autres parties, des plans opérationnels écrits seront prévus (plan de circulation, plan d'intervention policier, ordre d'opération, ...) et des briefings opérationnels, intégrés ou non, seront organisés. Concernant les ordres et les briefings, l'initiative est prise par la personne à qui sont confiées la coordination et la direction des missions de police (Gold Commander).

2.2.4. Les réunions d'évaluation (suivi ciblé et évaluation des tâches)

A l'issue d'événements importants ou d'événements au cours desquels des incidents (58) se sont produits, l'autorité compétente peut organiser des réunions d'évaluation dans le but d'optimiser le suivi, de tirer les enseignements qui s'imposent et de développer l'expertise. Ces réunions peuvent également avoir pour objectif de rendre compte. Les réunions d'évaluation peuvent être organisées à différents niveaux, en cascade : avec le personnel, avec le responsable des unités d'intervention mises en œuvre, avec l'organisateur et d'autres partenaires, ... Dans tous les cas, les incidents violents et le recours à la contrainte policière doivent faire l'objet d'un rapport et de débats. Après la réunion d'évaluation, un rapport administratif sera rédigé et transmis à tous les participants, et particulièrement aux autres disciplines, au gouverneur de la province et au ministre de l'Intérieur. DAO est destinataire des rapports concernant le recours à la contrainte et à la force et de la réunion d'évaluation dont les enseignements à tirer peuvent s'avérer utiles pour la police intégrée. L'OCAM est également destinataire lorsqu'elle a exécuté une évaluation de la menace en matière de terrorisme ou d'extrémisme et, même si elle n'a pas effectué d'évaluation, lorsqu'il existe des éléments qui ont ou peuvent avoir un rapport avec le terrorisme ou l'extrémisme.

2.3. L'AUTOREGULATION ET LES DISPOSITIFS INTERACTIONNELS

L'organisateur est encouragé à prendre des mesures de sécurité internes et, le cas échéant, à prévoir des mécanismes d'autorégulation. Dans ce cadre, le législateur a offert aux organisateurs d'événements plusieurs possibilités d'organisation leur permettant d'engager eux-mêmes des personnes qui peuvent contribuer à la sécurité lors de l'événement.

* D'abord il s'agit de la protection de biens et du contrôle de personnes exercés dans le cadre de la loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et particulière (loi sécurité privée). Soit l'organisateur dispose pour ces tâches d'un service interne de gardiennage, soit il fait appel pour cela à une entreprise de gardiennage agréée. Ceci ne peut s'effectuer d'aucune façon lors de manifestations ou de rassemblements qui sont l'expression d'une finalité politique, syndicale, philosophique ou religieuse. Dans certains cas, l'organisateur peut également engager des volontaires (membres de l'organisation propre sur base de l'article 2, § 1bis, de la loi sécurité privée) pour veiller au bon déroulement de l'événement, pour autant qu'il réponde aux conditions prévues par la loi. A l'exception de certains cas précis (ex. dans le périmètre temporaire établi par le conseil communal sur base de l'article 11, § 3, de la loi sécurité privée dans le cadre d'un événement culturel, folklorique ou sportif paisible), les agents de gardiennage ne peuvent en principe intervenir que pour des événements qui n'ont pas lieu sur la voie publique. La loi sécurité privée prévoit également la tâche d'accompagnement de groupes de personnes en vue de la sécurité routière. Cette activité ne peut être exercée que par des agents de gardiennage ou par des volontaires pour l'accompagnement de groupes de cyclistes et d'automobilistes, de participants à des compétitions sportives ou d'écoliers.

* A côté des possibilités offertes par la loi sécurité privée, il existe également quelques régimes spécifiques. Dans le cadre de matches de football, la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football permet, sous conditions prévues dans cette loi, d'engager des stewards de football. Il convient aussi de faire référence aux responsabilités spécifiques d'organisateur de courses cyclistes et d'épreuves de cyclo-cross (AR du 21 août 1967) (engagement de signaleurs) et de compétitions sportives pour véhicules (AR du 28 novembre 1997 et AM du 19 novembre 1998) (engagement de commissaires de route et de stewards), ... Dans ce cadre, il faut aussi remarquer que les gardiens de la paix peuvent contribuer à la surveillance de personnes lors d'événements organisés par la commune (festivals, marchés, ...), conformément à la loi du 15 mai 2007 et à la circulaire PREV 32 (M.B. 3 mai 2010). Dans la pratique, il arrive que certaines organisations ou entreprises employant de soi-disant stewards,

organisatoren van evenementen hun diensten aanbieden om toezicht uit te oefenen. Het gaat in feite vrijwel altijd om de uitoefening van, onder een andere benaming, in de wet private veiligheid gereguleerde bewakingstaken. Het begrip 'steward' heeft, behoudens wat hierover is geregeld in de voetbalwet, geen wettelijke betekenis. Er dient dan ook voorkomen te worden dat door de inzet van zogenaamde 'stewards' de wet private veiligheid overtreden wordt. Hieromtrent is er dus een grote omzichtigheid geboden.

* Ten slotte is het, conform het administratief gewoonterecht, toegestaan dat de organisator van manifestaties en bijeenkomsten voorziet in een interne ordedienst. Deze draagt er zorg voor dat de manifestatie of de bijeenkomst verloopt volgens de voorwaarden opgelegd door de bestuurlijke overheid die hiertoe de toestemming verleende, zoals het respecteren van de voorziene reisroute en het rustige verloop van de manifestatie. De administratieve rechtspraak heeft geoordeeld dat het feit dat de bestuurlijke overheid dergelijke ordediensten oplegt en zelfs de grootte ervan bepaalt, niet onevenredig is met de in de Grondwet gewaarborgde vrijheden van vergadering, vereniging en meningsuiting. Erkende bewakingsagenten kunnen echter in geen geval deel uitmaken van zulke interne ordedienst. De leden van deze interne ordedienst hebben geen enkele bevoegdheid m.b.t. de personencontrole of de controle van kledij en bagage. Ze kunnen enkel de deelnemers informeren, sensibiliseren, begeleiden en kanaliseren met het oog op positieve beïnvloeding van gedrag zonder gebruik van dwang. Met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel en van het evenredigheidsbeginsel kan de overheid minimale quota vastleggen in functie van de risico's.

Het genegotieerd beheer veronderstelt de capaciteit om legitieme acties te faciliteren en te begeleiden, gecombineerd met de capaciteit om normoverschrijdend gedrag op een oordeelkundige en gecibleerde manier te reguleren of te reprimen. Dit gebeurt zonder de vreedzame acties op een negatieve manier te beïnvloeden.

Het kan als een goede praktijk beschouwd worden dat de verantwoordelijke Gold Commander (korpchef of DirCo) van in het begin, een vaste 'mediator' (politiecontactpunt) aanduidt die, duidelijk geïdentificeerd en gekend is door de organisator. De mediator stimuleert de dialoog en het overleg op basis van wederzijds respect en van het zoeken naar het beste compromis. Hij heeft een bemiddelende en adviserende functie en zoekt actief naar realistische en aanvaardbare oplossingen of alternatieven. Zonder afbreuk te doen aan het belang om, in voorkomend geval, een collectieve responscapaciteit te voorzien door professionele klassieke geconstitueerde interventiedispositieven, die zoveel mogelijk discreet worden opgesteld, dient de politie ook verder te investeren in interactionele dispositieven die meer gericht zijn op de interactie en op een gecibleerde individuele aanpak: communicatieofficieren, informatieploegen, verbindingsofficieren, contactpunten, toezichtpolitie, spotters, begeleidingsteams, speciale teams, gerechtelijke teams, ... De wisselwerking en de coördinatie met de interventie-eenheden dient goed afgelijnd te worden. In bepaalde gevallen is het aangewezen om verbindingsofficieren te voorzien bij de organisator, de kernpartners, de buitenlandse politiediensten, ... Daarnaast is het inzetten van een 'verbindingsofficier terrein' om gedifferentieerde, snelle en soepele interventies mogelijk te maken, sterk aanbevolen.

2.4. DE AFSPRAKEN MET DE ORGANISATOR

2.4.1. De organisator als betrokken en betrouwbare partner

Er dient een specifiek onderscheid gemaakt te worden tussen de organisator van een evenement of bijeenkomst, de private of publieke exploitant (beheerder of eigenaar van de plaats waar de bijeenkomst doorgaat) en de dienstverlener (bewakingsonderneming, vrijwilliger, leverancier, ...).

De exploitant is de beheerder of eigenaar van een vergunde of niet-vergunde inrichting waar een evenement wordt georganiseerd. Op het openbaar domein is dit het bevoegd openbaar bestuur. Elke exploitant van een inrichting, terrein of gebouw waar een evenement wordt georganiseerd, wordt geacht om, voor zover hijzelf geen organisator is, de organisatoren van evenementen in of op zijn inrichting, terrein of gebouw te wijzen op de wettelijke veiligheidsvoorschriften, milieunormen, vergunningsverplichtingen, ...

De organisator is de publieke of private rechtspersoon, de natuurlijke persoon of de feitelijke vereniging die het initiatief neemt om personen uit te nodigen, te mobiliseren en de bijeenkomst te organiseren. De organisator heeft als initiatiefnemer een belangrijke verantwoordelijkheid inzake veiligheid. Er wordt van hem verwacht dat hij zich gedraagt als 'bonus pater familias' bij de voorbereiding, de organisatie en de nazorg van zijn evenement. Hij heeft in die zin de verplichting om alle noodzakelijke voorzorgs- en veiligheidsmaatregelen te nemen om schade aan personen en goederen te voorkomen. Hij dient ook voorzieningen te treffen om wangedrag of ordeverstoringen door deelnemers aan het evenement te voorkomen. De organisator die aanzet tot het plegen van misdrijven, tot ordeverstoring, tot haat en geweld kan strafrechtelijk worden vervolgd.

offrent leurs services aux organisateurs d'événements pour assurer la surveillance. Il s'agit en réalité presque toujours de l'exercice, sous un autre nom, de tâches de surveillance régulées par la loi sécurité privée. La notion de 'steward' n'a, à l'exception de ce qui est prévu par la loi football, aucune signification juridique. Il convient donc d'éviter que la loi sécurité privée soit transgressée par l'engagement de soi-disant 'stewards'. Une grande vigilance est recommandée à ce sujet.

* Enfin il est également permis, conformément au droit administratif coutumier, que l'organisateur de manifestations et de rassemblements prévoie un service d'ordre interne. Il veillera à ce que la manifestation ou le rassemblement se déroule suivant les conditions imposées par l'autorité administrative qui a donné son autorisation, comme le respect d'un itinéraire convenu et le déroulement paisible de la manifestation. La jurisprudence administrative a considéré que le fait que l'autorité administrative impose un tel service d'ordre interne, ainsi que l'ampleur de celui-ci, n'est pas incompatible avec la liberté de réunion, la liberté d'association et la liberté d'opinion garanties par la Constitution. Les agents de gardiennage agréés ne peuvent en aucun cas faire partie d'un tel service d'ordre interne. Les membres du service d'ordre interne n'ont aucune compétence de contrôle de personnes, ni de fouille de vêtements et de bagages. Ils ne sont habilités qu'à informer, sensibiliser, accompagner et canaliser, en vue d'influencer positivement les comportements sans avoir recours à la contrainte. En tenant compte des principes d'égalité et de proportionnalité, des quotas minimums peuvent être définis par l'autorité en fonction des risques.

La gestion négociée suppose la capacité de faciliter et d'accompagner des actions légitimes, combinée à la capacité de réguler ou de réprimer de manière réfléchie et ciblée certains comportements dépassant les normes, le tout sans influencer de manière négative les actions menées pacifiquement.

Il est considéré comme une bonne pratique que le Gold Commander responsable (chef de corps ou DirCo) désigne dès le début un 'médiateur' (point de contact policier) clairement identifié et connu de l'organisateur. Le médiateur stimule le dialogue et la concertation sur la base d'un respect mutuel et de la recherche du meilleur compromis. Il a une fonction d'intermédiaire et d'avis, et recherche activement des solutions ou alternatives acceptables et réalistes. Sans nier l'importance de prévoir, le cas échéant, une capacité de réponse collective par des dispositifs d'intervention constitués classiques et professionnels, mis en place le plus discrètement possible, la police doit également continuer à investir dans des dispositifs interactionnels davantage axés sur l'interaction et sur une approche individuelle ciblée: officiers de communication, équipes d'information, officiers de liaison, points de contact, police de surveillance, spotters, équipes d'accompagnement, teams spécialisés, teams judiciaires, ... L'interaction et la coordination avec les équipes d'intervention doivent être bien balisées. Dans certains cas, il est recommandé de prévoir des officiers de liaison auprès de l'organisateur, des partenaires principaux, des services de police étrangers, ... En outre, il est recommandé d'engager un 'officier de liaison de terrain' afin de permettre des interventions différenciées, rapides et flexibles.

2.4. LES ACCORDS AVEC L'ORGANISATEUR

2.4.1. L'organisateur en tant que partenaire impliqué et fiable

Il convient d'établir une distinction spécifique entre l'organisateur d'un événement ou rassemblement, l'exploitant privé ou public (gérant ou propriétaire du lieu où le rassemblement se déroule) et le prestataire de services (société de gardiennage, bénévole, fournisseur, ...).

L'exploitant est le gérant ou propriétaire d'un établissement, agréé ou non, où un événement est organisé. Pour le domaine public, il s'agit de l'administration publique compétente. Tout exploitant d'un établissement, terrain ou bâtiment où est organisé un événement est tenu, pour autant qu'il ne soit pas lui-même organisateur, d'attirer l'attention des organisateurs d'événements se déroulant dans son établissement, bâtiment ou sur son terrain sur les prescriptions légales en matière de sécurité, de normes environnementales, d'obligations d'autorisation, ...

L'organisateur est la personne morale de droit public ou privé, la personne physique ou l'association de fait prenant l'initiative d'inviter ou de mobiliser des personnes et d'organiser le rassemblement. L'organisateur a, en tant qu'initiateur, une responsabilité importante en matière de sécurité. Il est censé se comporter 'en bon père de famille' lors de la préparation, de l'organisation et du suivi de l'événement. Dans cette optique, il a l'obligation de prendre toutes les mesures de précaution et de sécurité nécessaires afin d'éviter tout préjudice aux personnes et aux biens. Il doit également prendre des dispositions afin d'empêcher que les participants à l'événement se rendent coupables d'inconduites ou de troubles de l'ordre. L'organisateur qui incite à la haine et à la violence ou à commettre des délits ou des atteintes à l'ordre public peut encourir des poursuites pénales.

De dienstverlener is een derde partij die diensten of goederen aanbiedt aan de organisator. De dienstverlener kan een bewakingsonderneming zijn, een aannemer voor het plaatsen van installaties of tijdelijke infrastructuur, een leverancier, ... In bepaalde gevallen is het aangewezen dat de organisator een (veiligheids)conventie afsluit met de dienstverlener met het oog op een duidelijke afbakening van de verantwoordelijkheden.

De organisator van een evenement moet gestimuleerd worden om zich op te stellen als een betrouwbare partner die de vigerende wetgevingen en reglementeringen respecteert en die actief zijn medewerking verleent aan de bevoegde overheden en politiediensten. Er kan verwacht worden dat de organisator zelf een risicoanalyse maakt voor zijn evenement en de nodige voorzorgs- en veiligheidsmaatregelen neemt op zijn niveau. De organisator draagt er zorg voor om de negatieve impact van het evenement op het normaal maatschappelijk, sociaal en economisch leven te voorkomen of minstens binnen aanvaardbare normen te houden.

Door de aanschaf van een toegangsbewijs, gratis of tegen betaling, wordt door de deelnemer aan een evenement stilzwijgend de inhoud van het reglement van inwendige orde onderschreven. Het betreft een (stilzwijgende) contractuele verbintenis tussen de deelnemer en de organisator. Het is aangewezen om hierbij, op het ticket en door aanplakking aan de ingang van de evenementensite, te verwijzen naar een reglement van inwendige orde waarin de rechten en plichten van beide partijen worden vastgelegd. De gedragscode van de bezoekers wordt beschreven in dit reglement.

2.4.2. De personencontrole

De verantwoordelijkheden van een organisator, de mogelijkheden van personencontrole en de inzet van vergunde bewakingsagenten nemen toe al naargelang het evenement doorgaat op de openbare weg of in een besloten of overdekte voor het publiek toegankelijke plaats (festivalweide, feestzone in de stad, voetbalstadion, ...). De personencontrole op de openbare weg blijft een exclusieve bevoegdheid van de politiediensten. Alleen zij kunnen politieopdrachten en -bevoegdheden uitoefenen en hierbij de strikt noodzakelijke dwang gebruiken om een wettig doel na te streven. In een besloten of overdekte voor het publiek toegankelijke plaats is de organisator de eerstelijnsverantwoordelijke voor de actieve en passieve veiligheid. Zijn mogelijkheden om private bewakingsagenten in te zetten zijn bepaald in de wet private veiligheid. Er dient opgemerkt te worden dat het primordiaal is dat de private bewakingsdiensten en de politiediensten, i.g.v. een gelijktijdig, naast elkaar optreden, n.a.v. een evenement (perimeterwerking, topconferentie, concert, ...), duidelijke afspraken maken over de taakverdeling en de verantwoordelijkheden van eenieder ter gelegenheid van de coördinatievergadering(en) zoals bepaald in punt 2.2.1. Hiervoor dienen de nodige contacten genomen te worden en de noodzakelijke communicatielijnen opgezet te worden. Deze afstemming en samenwerking van de politiediensten met de interne ordediensten (bewakingsonderneming, interne bewakingsdienst, vrijwilligers) verloopt in principe via de organisator en doet geen afbreuk aan de controlebevoegdheid van de politiediensten (59) m.b.t. de wettelijke inzet van private en bijzondere veiligheid. In het kader van deze samenwerking, moet de politie zich ervoor behoeden om de bewakingsagenten te verzoeken handelingen te stellen die verboden worden door de wet private veiligheid, zoals 'systematische toegangscontrole', 'controle van de handbagage op de aanwezigheid van drugs', 'het vatten van een persoon' in een private bijeenkomst en hem naar buiten brengen om over te dragen aan de politie. Er moet worden voorkomen dat verantwoordelijken over bewakingsagenten, wanneer ze een inbreuk plegen op de wet private veiligheid, als argument zouden aanvoeren dat hetgeen ze deden gebeurde op verzoek van de politie of met de (al dan niet stilzwijgende) toestemming van politieverantwoordelijken die op het terrein aanwezig waren.

2.4.3. De verplichtingen van de organisator

De organisator van een evenement moet rekening houden met een waaier van wetgevingen, decreten, reglementen en desgevallend een aantal gunstige adviezen, vergunningen en attesten bekomen. Volgende verplichtingen kunnen, onder meer, aan de organisator opgelegd of samen met hem afgesproken worden :

- Algemene verplichtingen : het naleven van de vigerende wetgevingen en reglementeringen, het aanvragen of melden van de gebeurtenis, het meedelen van het programma en van de deelnemersgroepen, het uitwisselen van de noodzakelijke informatie, het deelnemen aan coördinatievergaderingen, het naleven van de opschortende voorwaarden en van de afspraken, het uitrollen van een communicatieplan, het voorzien van een contactpersoon met beslissingsbevoegdheid, het professioneel organiseren van de verplaatsingen, het samenwerken en coördineren met de politiediensten en hulpdiensten, het opmaken van een risicoanalyse en het voorzien van veiligheidsvoorschriften en -maatregelen, het voorzien in een veilige, aangename en gastvrije omgeving en eventensite, het nemen van maatregelen voor een rustig en vlot verloop, het voorzien in een efficiënte interne ordedienst,

Le prestataire de services est une troisième partie qui propose des services ou des biens à l'organisateur. Le prestataire de services peut être une société de gardiennage, un entrepreneur spécialisé dans le placement d'installations ou d'infrastructures temporaires, un fournisseur, ... Dans certains cas, il est recommandé que l'organisateur signe une convention (de sécurité) avec le prestataire de services, en vue d'une délimitation claire des responsabilités.

L'organisateur d'un événement doit être stimulé afin de se comporter en tant que partenaire fiable respectueux des législations et réglementations en vigueur et de collaborer activement avec les autorités compétentes et les services de police. L'on peut s'attendre à ce que l'organisateur effectue lui-même une analyse de risque liée à son événement et prenne, à son niveau, les mesures de précaution et de sécurité qui s'imposent. L'organisateur veille à empêcher que l'événement ait un impact négatif sur la vie courante, sociale et économique ou, pour le moins, à ce que cet impact reste dans des limites acceptables.

En acquérant un billet d'entrée, qu'il soit gratuit ou payant, le participant à un événement souscrit tacitement au contenu du règlement d'ordre intérieur. Il s'agit d'un engagement contractuel (tacite) entre le participant et l'organisateur. Il est recommandé de faire référence, sur le billet et sur des affiches à l'entrée du site de l'événement, au règlement d'ordre intérieur définissant les droits et les devoirs des deux parties. Le code de conduite des visiteurs sera également décrit dans ce règlement.

2.4.2. Le contrôle des personnes

Les responsabilités d'un organisateur, les possibilités de contrôle des personnes et le recours à des agents de gardiennage agréés diffèrent selon que l'événement se déroule sur la voie publique ou dans un lieu fermé ou couvert accessible au public (plaine de festival, zone festive avec périmètre en ville, stade de football, ...). Le contrôle des personnes sur la voie publique demeure une compétence exclusive des services de police. Seuls ces derniers peuvent effectuer des missions et exercer des compétences de police et, dans ce cadre, recourir à la contrainte strictement nécessaire pour poursuivre un objectif légitime. Dans un lieu fermé ou couvert accessible au public, l'organisateur est le responsable de première ligne en matière de sécurité active et passive. Ses possibilités de recourir à des agents de gardiennage privés sont définies dans la loi sécurité privée. Il faut remarquer qu'il est primordial que les services de gardiennage privés et les services de police établissent, en cas d'intervention simultanée lors d'un événement (établissement d'un périmètre, conférence au sommet, concert, ...) des accords clairs quant à la répartition des tâches et aux responsabilités des uns et des autres, à l'occasion de(s) réunion(s) de coordination prévue(s) dans le point 2.2.1. Pour ce faire, il convient de prendre les contacts utiles et de mettre en place les lignes de communication nécessaires. Cet accord et cette collaboration des services de police avec les services d'ordre internes (entreprise de gardiennage, service interne de gardiennage, volontaires) se déroulent en principe via l'organisateur et ne nuisent en rien à la compétence de contrôle des services de police (59) portant sur la légalité de l'engagement de la sécurité privée et particulière. Dans le cadre de cette collaboration, la police doit veiller à ne pas solliciter les agents de gardiennage pour des actes qui sont défendus par la loi sécurité privée, comme des 'contrôles d'entrée systématiques', des 'contrôles de bagages à main visant à vérifier la possession de drogue', 'se saisir d'une personne' dans une réunion privée et l'amener à l'extérieur pour le remettre à la police. Il faut éviter que leurs responsables, quand des agents de gardiennage commettent une infraction sur la loi sécurité privée, se retranchent derrière l'argument qu'ils ont agi à la demande ou du moins avec l'accord, tacite ou non, de responsables policiers présents sur place.

2.4.3. Les obligations de l'organisateur

L'organisateur d'un événement doit tenir compte d'un large éventail de législations, décrets, règlements et, le cas échéant, être en possession d'avis favorables, d'autorisations et autres attestations. Les obligations suivantes peuvent notamment être imposés à l'organisateur ou faire l'objet d'un accord avec ce dernier :

- Obligations générales : respecter les législations et réglementations en vigueur, demander ou annoncer l'organisation de l'événement, communiquer le programme et les groupes de participants, échanger les informations nécessaires, participer à des réunions de coordination, respecter les conditions suspensives et les accords, établir un plan de communication, prévoir une personne de contact avec pouvoir décisionnel, organiser les déplacements de manière professionnelle, assurer la collaboration et la coordination avec les services de police et les services de secours, réaliser une analyse de risque, prévoir des consignes et des mesures de sécurité, créer un environnement sûr, agréable et accueillant sur le site de l'événement, prendre les mesures qui s'imposent pour un déroulement fluide et paisible de l'événement, prévoir un service d'ordre interne efficace, ...

- Specifieke verplichtingen : het bekomen van de nodige vergunningen en keuringsattesten, het opmaken van een gedetailleerd inplantingsplan met programma voor opbouw en afbraak, het organiseren van de ticketing en de accreditatie, het aanduiden van een veiligheidsverantwoordelijke (60), het opstellen van een veiligheidsplan en van een intern noodplan, het inrichten van een coördinatiecel of veiligheidsslokaal, het afsluiten van de nodige verzekeringen, het voorzien van een interne security (61), het nemen van maatregelen voor de safety en de passieve security, het nemen van maatregelen ter voorkoming van diefstal en schade, het voorzien in de nodige medische hulpverlening, het monitoren van de publiekstroom en van de capaciteit van parkings en pleinen, het voorzien van de nodige nooduitgangen en evacuatielussen, het sensibiliseren van het publiek m.b.t. verwachte gedragingen i.g.v. noodsituaties (informatie op de tickets, op de website van de organisatie, op sociale media, via lichtkranten, geluidsinstallaties, ...), het nemen van maatregelen ter voorkoming van saturatie van het telefonienetwerk (voorzien van analoge communicatielijnen, ter beschikking stellen van een wifi-infrastructuur, laten voorzien van supplementaire antennes, ...), het uitvoeren van een evaluatie, het voorzien in de nazorg, ...

De gemaakte afspraken met de organisator van een evenement dienen in een schriftelijk protocol te worden vastgelegd. Dit kan gebeuren in de voorbereiding van het evenement n.a.v. de coördinatievergaderingen.

2.5. DE AFSPRAKEN MET DE PARTNERS

Veiligheid is een verantwoordelijkheid van iedereen. Publieke, openbare en private partners kunnen een zeer belangrijke bijdrage leveren aan de veiligheid en aan de leefbaarheid. Het is dan ook belangrijk om met deze partners, in functie van de situatie, in overleg te treden en afspraken te maken. Bij de partners kan een onderscheid gemaakt worden tussen de publieke partners (de overheden, de disciplines 1, 2, 3, 4, 5, OCAD, de Veiligheid van de Staat, Defensie, de bijzondere inspectiediensten, de gemeenschapswachten, ...), die in sommige gevallen van rechtswege de opdracht of de bevoegdheid hebben om op te treden, de andere openbare partners (openbare vervoersmaatschappijen, openbare diensten, ...) en de private partners die hun diensten aanbieden.

3. INFORMATIE - RISICOANALYSE - BEHEER

De informatie-inwinning en -uitwisseling wordt aangestuurd in functie van de vooropgestelde doelen en van mogelijke dreigingen en risico's, in overeenstemming met de principes van Intelligence Led Policing. De risicoanalyse (inclusief de analyse van de opportuniteiten) is de methode om de informatie op een gecibleerde, systematische en dynamische wijze samen te brengen, te analyseren en te gebruiken met het oog op het nemen van risicoverlagende maatregelen.

3.1. HET INFORMATIEBEHEER

Het tijdig kunnen beschikken over de nuttige informatie is cruciaal voor alle partners in de veiligheidsketen, in het bijzonder in het kader van een gecoördineerde, geïntegreerde en integrale aanpak van evenementen. De optimale informatie-uitwisseling en -verwerking, inherent aan het genegotieerd beheer van de publieke ruimte, gebeurt conform de wettelijke mogelijkheden en beperkingen (62). De WPA voorziet in de bijzondere informatieverplichting tussen de overheden en de politiediensten (63). De principes voor de verwerking van politionele informatie zijn beschreven in de artikelen 44/1 en volgende WPA en in de MFO-3 van 14 juni 2002 (boek II van niet-gepubliceerde fiches) (64). De politiediensten hebben, naast hun eigen lokale en federale informatiebehoeften (65), ook wettelijke en reglementaire informatieverplichtingen naar andere politiediensten, bevoegde overheden, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, Comité P, Comité I, AIG, OCAD, bevoegde internationale organisaties, ... (66)

Een aantal evoluties heeft een fundamentele impact op de klassieke informatiebronnen en op de wijze waarop met informatie wordt omgegaan. Deze evoluties betreffen de revolutionaire ontwikkelingen in het domein van informatie- en communicatietechnologie, internet en sociale media, de politiehervorming met een verschuiving van het aspect openbare orde naar het lokale niveau, de multidisciplinaire aanpak van evenementen en crisissituaties, de institutionalisering van het genegotieerd beheer van de publieke ruimte waarbij informele en formele contacten met de organisator en de betrokken partijen de belangrijkste bron van informatie zijn geworden. De informatie-inwinning en -uitwisseling bij het beheren van evenementen speelt zich dan ook af in verschillende systemen en platformen. Naast de klassieke verticale informatiesystemen (gesloten geïntegreerd en beschermd politie-informatieplatform), heeft de informatie-inwinning en -uitwisseling ook plaats via een aantal meer horizontale semi-open lokale multidisciplinaire netwerken, coördinatievergaderingen en platformen en via het open wereldwijde internetplatform over sociale netwerken.

Het intensief en ruim verspreid gebruik van sociale media door het publiek heeft een toenemende invloed op de complexiteit van het politiewerk en op een breder gebruik van informatie. Internet en sociale

- Obligations spécifiques : obtenir les autorisations et attestations de contrôle nécessaires, réaliser un plan d'implantation détaillé avec programme de montage et de démontage, organiser la billetterie et les accreditations, désigner un responsable pour la sécurité (60), établir un plan de sécurité et un plan interne d'urgence, mettre en place une cellule de coordination ou un local de sécurité, souscrire les assurances nécessaires, prévoir la sécurité interne (61), prendre les mesures nécessaires de sûreté et de sécurité passives, prendre les mesures contre le vol et les préjudices, prévoir une aide médicale urgente, contrôler l'afflux du public et la capacité des parkings et des places, prévoir des issues de secours et les voies d'évacuation nécessaires, sensibiliser le public au comportement à adopter lors de situations d'urgence (informations sur les billets, le site web de l'organisation, dans les médias sociaux, sur des enseignes lumineuses, via des annonces sonores, ...), prendre les mesures visant à empêcher la saturation des lignes téléphoniques (prévoir des lignes de communication analogiques, mettre à disposition une infrastructure WIFI, prévoir des antennes supplémentaires, ...), effectuer une évaluation, un suivi, ...

Les accords conclus avec l'organisateur d'un événement doivent être repris dans un protocole écrit. Ceci peut se faire dans la phase préparatoire de l'événement lors des réunions de coordination.

2.5. LES ACCORDS AVEC LES PARTENAIRES

La sécurité est la responsabilité de tous. Les partenaires publics et privés peuvent significativement contribuer à la sécurité et à la qualité de vie. Il est dès lors important de se concerter et s'accorder avec ces partenaires, en fonction de la situation. L'on peut établir une distinction entre les partenaires publics (les autorités, les disciplines 1, 2, 3, 4, 5, l'OCAM, la Sûreté de l'Etat, la Défense, les services spéciaux d'inspection, les gardiens de la paix, ...) qui, dans certains cas, ont la mission ou la compétence d'intervenir de plein droit, les autres partenaires publics (les sociétés de transport public, les services publics, ...) et les partenaires privés qui proposent leurs services.

3. INFORMATION - ANALYSE DE RISQUE - GESTION

La collecte et l'échange d'informations sont orientés en fonction des objectifs poursuivis, des menaces et des risques potentiels, conformément aux principes de l'Intelligence Led Policing. L'analyse de risque (intégrant l'analyse des opportunités) est la méthode qui permet de rassembler, d'analyser et d'utiliser des informations de manière ciblée, systématique et dynamique, dans l'optique de prendre les mesures contribuant à réduire les risques.

3.1. LA GESTION DE L'INFORMATION

Pouvoir disposer à temps des informations utiles est crucial pour tous les partenaires de la chaîne de sécurité, tout particulièrement dans le cadre d'une approche coordonnée, intégrée et intégrale d'événements. L'échange et le traitement optimal de l'information, inhérents à la gestion négociée de l'espace public, s'effectuent conformément aux possibilités et restrictions légales (62). La LFP prévoit un devoir particulier d'information entre les autorités et les services de police (63). Les principes pour le traitement des informations policières sont décrits dans les articles 44/1 et suivants LFP et dans la MFO-3 du 14 juin 2002 (livre II de fiches non publiées) (64). Les services de police ont, outre leurs propres besoins en matière d'information aux niveaux local et fédéral (65), également des devoirs d'information légaux et réglementaires vis-à-vis d'autres services de police, autorités compétentes, services de renseignement et de sécurité, Comité P, Comité R, AIG, OCAM, organisations internationales compétentes, ... (66)

Une série d'évolutions ont un impact fondamental sur les sources d'information classiques et sur la manière dont l'information est traitée. Ces évolutions concernent les développements révolutionnaires dans les domaines des technologies de l'information et de la communication, d'Internet et des médias sociaux, de la réforme des polices avec un glissement du volet ordre public vers le niveau local, de l'approche multidisciplinaire d'événements et de situations de crise et de l'institutionnalisation de la gestion négociée de l'espace public, grâce à laquelle les contacts formels et informels avec l'organisateur et les parties concernées sont devenus les sources principales d'information. La collecte et l'échange d'informations dans le cadre de la gestion d'événements se déroulent dès lors par le biais de différents systèmes et plates-formes. Outre les systèmes classiques et verticaux d'information (plate-forme d'information policière fermée, intégrée et protégée), la collecte et l'échange des informations ont également lieu via une série de réseaux locaux multidisciplinaires semi-ouverts et horizontaux structurés autour des réunions et plates-formes de coordination et via la plate-forme ouverte et mondiale d'Internet par le biais des réseaux sociaux.

L'usage intensif et largement répandu des médias sociaux par le public a une influence croissante sur la complexité du travail policier et sur une utilisation plus large de l'information. Internet et les médias

media kunnen door overheid en politie op verschillende manieren aangewend worden: politie en overheid als afnemer van de informatie (internet en sociale media als informatiebron), als co-producent van de informatie (internet en sociale media als communicatietool) en als interagerende actor (internet en sociale media als interactieplatform). Dit gebruik kan bij het beheren van evenementen desgevallend aangestuurd worden door het inrichten van 'Real Time Intelligence Centres', op lokaal, provinciaal en federaal niveau.

Een evenement kan niet langer alleen maar beheerd worden vanuit een gesloten verticaal politie-informatiesysteem. De informatie-uitwisseling en -verwerking gebeurt meer dan voorheen in semi-open multidisciplinaire informatie- en coördinatieplatformen waarbij het genegotieerd beheer en de coördinatievergaderingen een fundamentele informatiebron geworden zijn. Het werken met een uniek multidisciplinair informatieformulier laat toe om de nodige informatie te verkrijgen van de organisator en hem te wijzen op zijn verplichtingen. Het is de eerste stap in het genegotieerd beheer. Een belangrijk deel van de noodzakelijke informatie is ook in eigen beheer van de politiezone: open bronnen, coördinatievergaderingen, lokale netwerken (wijkwerking, lokale recherche, verkeersdienst, spotters en lokale voetbalcoördinator, cel diversiteit, ...), duurzame contacten met groeperingen, verenigingen, instellingen, gemeenschappen, ..., bovenlokale en internationale netwerken, ...

Het activeren en uitbouwen van een performant systeem voor het beheer van tactische informatie tijdens het evenement is ook een verantwoordelijkheid van de leidinggevende politiechef.

De inlichtingen en gegevens bedoeld in artikel 44/1 WPA, van concreet belang voor de opdrachten van bestuurlijke politie worden ingewonnen en verwerkt, in een Algemene Nationale Gegevensbank (ANG) onder het gezag van de minister van Binnenlandse Zaken voor wat de informatie bestuurlijke politie betreft. De controle op de verwerking van de inlichtingen en gegevens wordt gedaan door het daarvoor bevoegde controleorgaan. De politiediensten zenden ambtshalve en rechtstreeks de inlichtingen en gegevens aan de ANG. De federale politie waakt over de ontwikkeling van een geïntegreerd en interactief gesloten informatieplatform afgestemd op de huidige en toekomstige wetgeving, structuren en procedures. Dit systeem moet gericht zijn op een éénmalige vassing van een evenement. Het dient meer te zijn dan alleen maar een informatiedrager, in die zin dat het ook communicatie-, analyse en evaluatietools aanbiedt voor beleids-, operationele- en ondersteunende processen. Daar waar mogelijk en nodig moet de bestuurlijke en gerechtelijke informatie, voor de consultatie, samengebracht worden. Het politie-informatieplatform moet toelaten een soepele wisselwerking te realiseren met de multidisciplinaire lokale informatieplatformen. De meerwaarde van dit geïntegreerde platform bestaat in de volwaardige ondersteuning van het lokale informatieplatform door supralokale en internationale informatie-uitwisseling, beheer van de operationele ondersteuning, aanlevering van expertise, ...

3.2. DE RISICOANALYSE

De overheden van bestuurlijke politie en de politiediensten moeten elkaar de hen toegekomen inlichtingen betreffende de openbare orde mededelen die hen moet toelaten een risicoanalyse te maken en de nodige maatregelen te nemen (Art. 5/1 WPA).

3.2.1. De multidisciplinaire risicoanalyse onder regie van de bevoegde overheid

Naar aanleiding van een evenement van openbare orde worden meerdere vormen van risicoanalyses uitgevoerd, met name: de risicoanalyses openbare orde op de verschillende niveaus van overheid en politie, de risicoanalyses uitgevoerd door de brandweer, door de medische hulpdiensten, door de organisator van een evenement, door de veiligheidscel voor de noodplanning, de dreigingsanalyse van OCAD (67) (evaluatie van de dreiging op het vlak van extremisme en terrorisme), de risicoanalyses gedaan door DAO, ... De resultaten van deze risicoanalyses worden samengebracht en besproken in een multidisciplinair platform (operationele coördinatievergadering) onder regie van de verantwoordelijke overheid. In een aantal specifieke gevallen (nationale kritieke infrastructuur, problematiek op nationaal of internationaal niveau, ...) zal de ADCC ook een adviserende en coördinerende rol spelen, evenals een beslissende rol in geval van bijzondere beschermingsmaatregelen.

3.2.2. De risico-identificatie en -analyse door de veiligheidscel

De veiligheidscel en de ambtenaar noodplanning spelen een belangrijke rol in de risico-identificatie en -analyse vanuit een multidisciplinaire invalshoek, in het opstellen van nood- en interventieplannen en in het nemen van preventieve maatregelen. Het is dan ook aangewezen om beroep te doen op de veiligheidscel in de voorbereiding, in het beheer en de evaluatie van bepaalde grootschalige gebeurtenissen. De burgemeester (op provinciaal vlak de gouverneur) zit de veiligheidscel, waarin elke discipline een vertegenwoordiger heeft, voor. De aanwezigheid van de procureur des Konings is aanbevolen en in bepaalde gevallen ook deze van de exploitant, van deskundigen, ...

sociaux peuvent être utilisés par les autorités et la police de différentes manières: en tant qu'utilisateurs (Internet et les médias sociaux sont utilisés comme sources d'information), en tant que co-producteurs de l'information (Internet et les médias sociaux sont utilisés comme des outils de communication) et en tant qu'acteurs en interaction (Internet et les médias sociaux sont utilisés comme plates-formes d'interaction). Dans le cadre de la gestion d'événements, cette utilisation peut, le cas échéant, être orientée par la mise en place de 'Real Time Intelligence Centers' aux niveaux local, provincial et fédéral.

Il n'est plus envisageable de gérer un événement uniquement à partir d'un système d'information policier vertical et fermé. L'échange et le traitement des informations s'effectuent davantage via des plates-formes de coordination et d'information multidisciplinaires semi-ouvertes, où la gestion négociée et les réunions de coordination sont devenues des sources d'information fondamentales. L'utilisation d'un formulaire unique et multidisciplinaire d'information permet de récolter les informations nécessaires de l'organisateur et d'attirer son attention sur ses responsabilités. C'est le premier jalon d'une gestion négociée. Une part importante de l'information essentielle se trouve dans la gestion propre de la zone de police: sources ouvertes, réunions de coordination, réseaux locaux (travail de quartier, recherche locale, service circulation, spotters et coordinateur local du football, cellule diversité, ...), contacts durables avec des groupes, associations, organismes, communautés..., réseaux supralocaux et internationaux, ...

La mise en œuvre et le développement d'un système performant de gestion des informations tactiques lors d'un événement fait également partie des responsabilités du chef opérationnel.

Les données et informations visées à l'article 44/1 LFP présentant un intérêt concret pour les missions de police administrative sont collectées et traitées dans une Banque de données Nationale Générale (BNG) sous l'autorité du ministre de l'Intérieur pour ce qui concerne l'information de police administrative. Le contrôle du traitement des données et des informations est effectué par l'organe de contrôle désigné à cet effet. Les services de police envoient d'office et directement les informations et les données à la BNG susmentionnée. La police fédérale veille au développement d'une plate-forme d'information fermée, intégrée et interactive, en harmonie avec la législation, les structures et les procédures actuelles et futures. Ce système doit être axé sur la saisie unique d'un événement. Il doit être plus qu'un support d'information et offrir également des outils de communication, d'analyse et d'évaluation pour les processus stratégiques, opérationnels et d'appui. Dans la mesure du possible et lorsque cela s'avère nécessaire, les informations administratives et judiciaires doivent être reliées à des fins de consultation. La plate-forme d'information policière doit pouvoir interagir aisément avec les plates-formes d'information multidisciplinaires locales. La plus-value de cette plate-forme intégrée réside dans l'appui à la plate-forme d'information locale par un échange d'information supralocal et international, la gestion de l'appui de moyens opérationnels, la mise à disposition d'expertise, ...

3.2. L'ANALYSE DE RISQUE

Les autorités de police administrative et les services de police doivent se communiquer les renseignements qui leur parviennent au sujet de l'ordre public et qui leur permettent d'effectuer une analyse de risque et de prendre les mesures nécessaires (Art. 5/1 LFP).

3.2.1. L'analyse de risque multidisciplinaire sous la régie de l'autorité compétente

A l'occasion d'un événement d'ordre public, plusieurs formes d'analyses de risque sont réalisées, à savoir: les analyses de risque 'ordre public' menées à différents niveaux par les autorités et la police, les analyses de risque effectuées par les services d'incendie, les services d'aide médicale, l'organisateur d'un événement, la cellule de sécurité pour la planification d'urgence, l'analyse de la menace menée par l'OCAM (67) (évaluation de la menace sur le plan de l'extrémisme et du terrorisme), les analyses de risque de DAO, ... Les résultats de ces analyses de risque sont rassemblés et débattus au sein d'une plate-forme multidisciplinaire (réunion de coordination opérationnelle) sous la direction de l'autorité responsable. Dans certains cas spécifiques (infrastructure nationale critique, problématique au niveau national ou international, ...), la DGCC jouera également un rôle d'avis et de coordination, de même qu'un rôle déterminant en cas de mesures de protection particulières.

3.2.2. L'identification et l'analyse de risque par la cellule de sécurité

La cellule de sécurité et le fonctionnaire planification d'urgence ont un rôle important dans l'identification et l'analyse du risque dans le cadre d'une approche multidisciplinaire, dans la rédaction des plans d'urgence et d'intervention et dans la mise en œuvre de mesures préventives. Il est conseillé de faire appel à la cellule de sécurité dans la préparation, la gestion et l'évaluation de certains événements d'envergure. Le bourgmestre (le gouverneur de province au niveau provincial) préside la cellule de sécurité, dans laquelle chaque discipline est représentée. La présence du procureur du Roi est conseillée dans certains cas, ainsi que celle de l'exploitant, d'experts, ...

De methode voor deze multidisciplinaire risicoanalyse is opgenomen in de 'Noodplanningsgids voor risico-identificatie en -analyse op lokaal niveau' uitgegeven door ADCC.

3.2.3. De politionele risicoanalyse

Op basis van de resultaten van een opsporingsprogramma wordt de politionele risicoanalyse uitgevoerd door de politieverantwoordelijke aan wie de leiding en coördinatie van de opdrachten van politie wordt toevertrouwd volgens artikel 7 WPA. Ze gebeurt in samenspraak met de bevoegde overheden en, in functie van het evenement, op een multidisciplinaire en geïntegreerde manier met alle betrokken partijen. De politionele risicoanalyse wordt gemaakt voor de verschillende aspecten gerelateerd aan een veilig en vreedzaam verloop van een evenement of bijeenkomst: openbare orde, vrij en vlot verkeer, overlast, specifieke criminaliteit. Bijkomend worden ook de aspecten noodplanning en terrorisme onderzocht, rekening houdend met de risicoanalyse van de veiligheidscel en de dreigingsanalyse van OCAD. De politionele risicoanalyse moet toelaten om een globaal risiconiveau te bepalen voor het evenement (laag, gemiddeld, ernstig, zeer ernstig), rekening houdend met deze afzonderlijke aspecten. De politimaatregelen worden aangepast aan dit risiconiveau. Voor deze risicoanalyse kan het algemeen onderzocht model gebruikt worden (68).

3.2.4. De risicoanalyse m.b.t. arbeidsveiligheid en welzijn van het personeel

Onverminderd de verantwoordelijkheden van de korpschef of van de dienstchef, zal de verantwoordelijke voor de leiding en coördinatie van de politieoperatie (zie punt 1.2.5. De operationele leiding en coördinatie van de opdrachten van politie en zie de voetnoten 26, 57 en 58) steeds waken over de veiligheid en het welzijn van het personeel, in het bijzonder voor de risicovolle opdrachten waarmee ze worden belast.

Zoals bepaald in de wet van 4 augustus 1996 (wet betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk) en in de CODEX (uitvoeringsbesluiten welzijn), dient een structurele planmatige aanpak te bestaan van preventie inzake arbeidsveiligheid en welzijn, opgenomen in een dynamisch risicobeheersingssysteem (DRBS).

In dit DRBS worden de risicoanalyses arbeidsveiligheid en welzijn bepaald, gepland en doorgevoerd, op basis waarvan preventiemaatregelen worden vastgelegd. Ook voor de globale opdracht 'ordehandhaving', met zijn specifieke taakomschrijving, dient een dergelijke risicoanalyse te bestaan. De preventiemaatregelen worden genomen op niveau van de organisatie, op niveau van de dienst en op niveau van het individu. Ze zijn van organisatorische aard, hebben betrekking op procedures, op de keuze en aankoop van arbeidsmiddelen, op de keuze, de aankoop en het ter beschikking stellen van collectieve en persoonlijke beschermingsmiddelen en uitrusting, op opleidingen, trainingen, ...

Op basis van de analyses van incidenten en arbeidsongevallen worden voorgaande risicoanalyses opnieuw geëvalueerd en worden eventueel bijkomende maatregelen geformuleerd. Deze preventieactiviteiten worden geprogrammeerd in een globaal preventieplan en geconcretiseerd in de jaaractieplannen.

De preventiedienst geeft advies en ondersteuning bij de uitwerking van dit DRBS. Ze analyseert de incidenten en de arbeidsongevallen, begeleidt en ondersteunt bij het opmaken en aanpassen van deze risicoanalyses en bij het bepalen van de preventiemaatregelen ter zake. Het bevoegde overlegcomité geeft hierover advies.

3.2.5. De risicoanalyse m.b.t. collectieve uitbarstingen van geweld

Naast geïsoleerde collectieve geweldsuitbarstingen n.a.v. bepaalde evenementen, wordt onze maatschappij ook geconfronteerd met latente spanningen en terugkerende gewelddadige ordeverstoringen in het kader van bijvoorbeeld voetbal (69), stadsrellen (70), etnische conflicten (71), ... Van de politie wordt verwacht dat ze haar beschermende rol op een 'neutrale' manier kan verzekeren, dat ze helpt om de conflicten te deïscalieren en om de orde te handhaven en desgevallend te herstellen. In een aantal gevallen moet echter rekening gehouden worden met het feit dat de politie, in hoofde van bepaalde groepen althans, wordt gepercipieerd als tegenpartij en dat ze hierdoor zelf het doelwit kan worden van verzet en geweld.

De achtergronden, de te bereiken beleidsdoelen, de motieven en de risicofactoren gerelateerd aan collectief geweld, al dan niet in georganiseerd verband, zijn fundamenteel verschillend en vergen daarom een specifieke risicoanalyse en een adequate aanpak. De principes van het genetegoteerd beheer worden hier ook consequent toegepast op deze complexe problematieken, met een mix van politionele en niet-politionele strategieën en maatregelen afgestemd op de specifieke situatie en context. In bepaalde gevallen, kan het aangewezen zijn om een brede preventieve multisectorale aanpak (deïscalierend 'pacificatie-beleid') toe te passen als algemene formule, in combinatie met een enge gerichte repressieve aanpak (zerotolerant 'lik-op stuk'-beleid) voor de gewelddadige ordeverstoorders en relschoppers.

La méthode pour l'analyse de risque multidisciplinaire est reprise dans le 'Guide planification d'urgence pour identification et analyse du risque au niveau local' édité par DGCC.

3.2.3. L'analyse de risque policière

L'analyse de risque policière est effectuée, sur base du résultat d'un programme de recherche, par le responsable policier à qui la direction et la coordination des missions de police ont été confiées, conformément à l'article 7 de la LFP. Elle a lieu en concertation avec les autorités compétentes et, en fonction de l'événement, de manière multidisciplinaire et intégrée avec l'ensemble des partenaires concernés. L'analyse de risque policière concerne les différents aspects liés au déroulement sûr et paisible d'un événement ou d'un rassemblement: ordre public, circulation, nuisances, criminalité spécifique. Les aspects relatifs à la planification d'urgence et au terrorisme sont également examinés, en tenant compte de l'analyse de risque effectuée par la cellule de sécurité et de l'analyse de la menace de l'OCAM. L'analyse de risque policière doit permettre de déterminer un niveau de risque global pour l'événement (faible, moyen, sérieux, très sérieux), compte tenu de ces aspects distincts. Les mesures policières sont adaptées à ce niveau de risque. Pour cette analyse de risque, il est recommandé d'utiliser le modèle enseigné de façon générale (68).

3.2.4. L'analyse de risque relative à la sécurité et au bien-être du personnel

Sans préjudice des responsabilités du chef de corps ou du chef de service, le responsable de la direction et de la coordination de l'opération de police (voir point 1.2.5. La direction et la coordination opérationnelles des missions de police et voir les notes en bas de page 26, 57 et 58) veillera toujours à apporter suffisamment d'attention à la sécurité et au bien-être des membres du personnel, en particulier pour les missions à risque qui leur sont confiées.

Comme défini par la loi du 4 août 1996 (relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail) et dans le CODEX (arrêtés d'exécution du bien-être), il doit exister une approche planifiée et structurée de la prévention dans le domaine de la sécurité et du bien-être au travail, reprise dans un système dynamique de gestion des risques (SGDR).

Dans ce SGDR, on formule, planifie et exécute les analyses de risque concernant la sécurité et le bien-être au travail, sur base desquelles on détermine les mesures de prévention. Cette analyse doit également être effectuée pour la mission globale 'd'ordre public', avec ces tâches spécifiques. Ces mesures de prévention sont prises au niveau de l'organisation, au niveau du service et au niveau de l'individu. Elles sont de type organisationnelles, concernent les procédures, le choix et l'achat des moyens de travail, le choix, l'achat et la mise à disposition de l'équipement et des moyens de protection individuels et collectifs, les formations, les entraînements, ...

Sur base de l'analyse des incidents et des accidents de travail, les analyses de risque précédentes sont à nouveau évaluées et des mesures complémentaires sont éventuellement prises. Ces mesures de prévention sont programmées dans un plan global de prévention et concrétisées dans le plan d'action annuel.

Le service de prévention donne des avis et un appui dans l'élaboration de ce SGDR. Il examine les incidents et les accidents de travail, accompagne et donne un appui lors de la réalisation et l'adaptation de l'analyse de risque et lors de la détermination des mesures de prévention. Le comité de concertation compétent donne son avis.

3.2.5. L'analyse de risque pour les cas d'émergence de violence collective

En dehors d'émergences d'actes de violence isolés dans le cadre de certains événements, notre société est aussi confrontée à des tensions latentes et à des perturbations récurrentes et violentes à l'ordre public dans le cadre par exemple du football (69), d'émeutes urbaines (70), de conflits ethniques (71), ... On attend de la police qu'elle soit à même de remplir son rôle de protection de façon 'neutre', qu'elle contribue à la désescalade des conflits et au maintien et, le cas échéant, au rétablissement de l'ordre public. Dans certains cas, il faudra néanmoins tenir compte du fait que la police sera perçue, dans le chef de certains groupes en tout cas, comme adversaire et qu'elle pourra dès lors devenir la cible de l'opposition et de la violence.

Les contextes, les objectifs à atteindre, les motifs et les facteurs de risque relatifs à la violence collective, organisées ou non, diffèrent fondamentalement et exigent donc une analyse de risque spécifique et une approche adaptée. Les principes liés à la gestion négociée sont aussi appliqués de façon cohérente à ces problématiques complexes, avec une combinaison de stratégies et de mesures policières et non policières, adaptées à la situation et au contexte spécifique. Dans certains cas, il est conseillé d'opter pour une formule globale basée sur une approche intégrée et multisectorale large ('politique de pacification' basée sur la désescalade), en combinaison avec une approche répressive ciblée ('politique répressive' basée sur la tolérance zéro) pour les auteurs de trouble violents et les émeutiers.

De maatschappelijke aanpak van gewelds fenomenen

De brede aanpak van bepaalde fenomenen (overlast, rellen, ...) kan vertaald worden in een integraal en gecoördineerd overheidsbeleid, geoperationaliseerd door een gebiedsgebonden (plaatsgebonden) projectwerking (stadsvernieuwing en revitalisatie, netheid en verbetering van de fysieke infrastructuurle omgeving, leefbaarheid en veiligheid van de buurt, ...) en een gemeenschapsgebonden (buurtbewonersgebonden) projectwerking (initiëren van sociaal-economische initiatieven, bevorderen van de samenhang en sociale cohesie in diversiteit, stimuleren van maatschappelijke participatie, ...).

Het is hierbij belangrijk dat een permanente dialoog en nauwe samenwerking wordt opgezet tussen alle betrokken partijen en actoren: de bestuurlijke en gerechtelijke overheden, het maatschappelijke middenveld (OCMW, integratiediensten, sociale netwerken, scholen, zorginstellingen, comités, verenigingen, ...), de betrokken groepen (culturele en etnische gemeenschappen, geografische buurten, ...), de buurtregisseurs en wijkmanagementteams, de politie, de bijzondere inspectiediensten, de ruimtelijke ordening en woningenbouw, de (sociale) media, ...

Naast de structurele oplossingen die met deze brede aanpak worden geboden, zullen de permanente contacten en samenwerkingsverbanden bij opduikende conflicten optimaal benut en geactiveerd kunnen worden om verdere (geografische, etnische, ideologische) escalatie te voorkomen, om normalisering en pacificatie te bewerkstelligen, om eventuele 'meelopers' te doen afzien van geweldsacties en om de hardleerse relschoppers te isoleren van de bredere groep. Bij opduikende rellen wordt het genegotieerd beheer dus niet gedisactiveerd maar wel verder geactiveerd.

Deze brede aanpak wordt aangevuld met een gerichte groepsgebonden en persoonsgebonden aanpak. Een groepsgebonden (harde kerngebonden) aanpak, desgevallend versterkt met dwangmaatregelen van bestuurlijke politie (multolerantie, samenscholingsverbod, plaatsverbod, camerafoezicht, verstoren en sanctioneren van normoverschrijding in groepsverband, ...) moet toelaten om groepsgerelateerde overlast en straatcriminaliteit adequaat aan te pakken. Daarnaast beoogt een persoonsgerichte (individueel gebonden) aanpak (shortlistmethode) een individuele gedragsverandering door preventie, hulpverlening en sociale begeleiding, en eventueel bestuurlijke en gerechtelijke sanctiëring. Bijkomend aan het preventieve luik, wordt dus ook een gericht, consequent, meersporen, 'lik op stuk'-beleid gevoerd. Dit moet ervoor zorgen dat normoverschrijdend, gewelddadig en crimineel gedrag niet meer aantrekkelijk is en niet langer anoniem en ongestraft blijft. Deze gerichte repressieve aanpak blijkt een belangrijke factor te zijn bij de deëscalatie van geweld en bij het herstellen van de openbare orde. Dit beleid kan eventueel gecombineerd worden met een ontrande communicatiestrategie met het oog op deëscalatie, een actief opsporingsbeleid t.a.v. de daders, gedwongen individuele trajectbegeleiding en opvolging, ...

De inzet van geconstitueerde eenheden

Het beslissingscriterium om te bepalen wanneer bij een evenement geconstitueerde interventie-eenheden zouden moeten voorzien worden, heeft betrekking op de beschikbare informatie over de aanwezigheid (de deelname) van (potentieel) gewelddadige groepen. Het zou kunnen gaan om harde kernen met geweldsintenties en/of-antecedenten, die mogelijk uit zijn op collectieve confrontatie, schade, geweld, al dan niet in georganiseerd verband. Andere gevallen kunnen betrekking hebben op collectieve belemmeringen van, of gewelddadig verzet tegen de uitvoering van een wettelijke opdracht en deelname aan een gewapende en/of verboden samenscholing. In deze gevallen van collectieve geweldssituaties, kan de inzet van kleine, niet-structureerde en ongecoördineerde dispositieven, zonder duidelijke opdracht en leiding, risicovol zijn en soms zelfs contraproductieve effecten genereren (escalatie, extremere vormen van politiegeweld, ...). De aard en de omvang van de dispositieven zal, onder meer, afhankelijk zijn van de concreet uit te voeren opdracht, van de te beheersen problemen of probleemgroepen, van de motieven en gemoedsgesteldheid van de deelnemers, van terrein factoren, ...

3.3. HET POLITIONEEL BEHEER**3.3.1. Een legitieme en deëscalerende aanpak**

De perceptie van een gelegitimeerd politieoptreden is een belangrijke factor in de escalatie of de deëscalatie. Ongedifferentieerd gebruik van dwang en geweld door de politie kan de perceptie van de betrokken groepen sterk beïnvloeden en, indien dit als arbitrair en voldoende extreem wordt ervaren, rechtstreeks aan de basis liggen van ordeverstoring. Communicatie voor en tijdens het evenement kan de probaliteit van ordeverstoring substantieel verlagen. Een politiematregel zal als rechtvaardig, aangepast en legitiem worden gepercipieerd als het proportioneel is met het risico en als de maatregel zich ook richt op de

L'approche sociétale de phénomènes de violence

L'approche large de certains phénomènes (nuisances publiques, émeutes urbaines, ...) peut se traduire en une politique intégrale et coordonnée de l'autorité, opérationnalisée par une approche territoriale (liée aux lieux) de projet (rénovation et revitalisation du milieu urbain, propreté et amélioration de l'infrastructure physique de l'environnement, qualité de vie et sécurité du quartier, ...) et par une approche communautaire (liée aux communautés ou aux habitants du quartier) de projet (encourager des initiatives socio-économiques, promouvoir l'entente et la cohésion sociale dans la diversité, stimuler la participation citoyenne, ...).

Pour ce faire, il est essentiel d'instaurer un dialogue permanent et une collaboration étroite entre tous les partenaires et acteurs concernés: les autorités administratives et judiciaires, la société civile (CPAS, services d'intégration, réseaux sociaux, écoles, services d'aide sociale, comités, associations, ...), les groupes concernés (les communautés culturelles et ethniques, les quartiers géographiques, ...), le régisseur de quartier et le management team de quartier, la police, les services spéciaux d'inspection, les services urbanistiques et d'infrastructures, les médias (sociaux), ...

En plus de solutions structurelles que cette approche large peut offrir, les contacts permanents et les liens de collaboration peuvent être utilisés de façon optimale lors de conflits émergents et peuvent être activés pour prévenir l'escalade (géographique, ethnique, idéologique), pour contribuer au retour à une situation normale et pacifiée, pour dissuader les éventuels 'suiveurs' de passer à des actions violentes et pour isoler les vrais fauteurs de trouble du groupe plus large. Lors de l'émergence d'émeutes la gestion négociée n'est donc pas désactivée mais plutôt activée.

Cette approche large est complétée par une approche ciblée de groupes et de personnes. Une approche de groupes (liée aux noyaux durs), couplée le cas échéant à des mesures contraignantes de police administrative (tolérance zéro, interdiction de rassemblement, interdiction de lieux, surveillance caméra, sanction des comportements nuisibles en groupe, ...) devrait permettre de combattre de façon adéquate les nuisances publiques et la criminalité de rue liées à des activités de groupe. Une approche individuelle (liée à l'individu sur base d'une shortlist) vise à obtenir un changement de comportement individuel par la prévention, l'aide, l'accompagnement social et éventuellement la sanction administrative ou judiciaire. En plus du volet préventif, une politique répressive immédiate, ciblée, adaptée et abordant plusieurs pistes est mise en place. Celle-ci devrait permettre de faire en sorte que le comportement nuisible, violent et criminel ne soit plus attractif et ne puisse plus s'exprimer de façon anonyme et impunie. Cette approche répressive ciblée est considérée comme un facteur important de deëscalade de la violence et de rétablissement de l'ordre public. Cette politique peut éventuellement être combinée avec une stratégie de communication dissuasive visant la deëscalade, avec une politique active de poursuite judiciaire des auteurs, avec un suivi et une prise en charge individuels obligatoires, ...

L'engagement d'unités constituées

Le critère de décision qui permet de déterminer à partir de quand, à l'occasion d'un événement, il serait judicieux de prévoir des unités constituées est en rapport avec l'information disponible concernant la présence (la participation) de groupes (potentiellement) violents. Il pourrait s'agir de la présence de noyaux durs qui auraient des intentions violentes et/ou des antécédents violents, et qui pourraient rechercher la confrontation, la commission collective de dégradations et de violence, de façon organisée ou non. D'autres cas pourraient concerner les entraves collectives ou la résistance violente à l'exécution d'une mission légale et la participation à des rassemblements armés et/ou interdits. Dans ces cas de situations de violence collective, la mise en œuvre de petits dispositifs, non structurés et non coordonnés, sans mission claire et sans direction unique, peut être risqué et peut même générer des effets contre productifs (escalade, utilisation extrême de violence policière, ...). Le type et l'ampleur des dispositifs dépendront, entre autres, de la mission concrète, du problème ou des groupes à maîtriser, des motifs et de l'état d'esprit des participants, des facteurs de terrain, ...

3.3. LA GESTION POLICIERE**3.3.1. Une approche légitime qui favorise la deëscalade**

La perception de la légitimité d'une intervention policière est un facteur important d'escalade ou de deëscalade. Le recours indifférencié à la contrainte et à la force par la police peut fortement influencer la perception des groupes concernés et, si celui-ci est considéré comme arbitraire et suffisamment extrême, peut être la cause directe de troubles de l'ordre public. Communiquer avant et pendant l'événement permet de diminuer de manière substantielle la probabilité de ces troubles. Une mesure policière sera perçue comme étant juste, adaptée et légitime si elle est proportionnelle au risque et si elle est axée sur le facteur de

risicofactor. Zodoende worden de voorwaarden gecreëerd voor isolering van reischoppers, voor zelfregulering en voor conflictvermindering. Een onaangepaste machtsontplooiing kan daarentegen gepercipieerd worden als niet-legitieme en als politionele agressie en een negatieve invloed hebben op de vreedzame identiteit van de groep en daardoor de condities creëren voor conflict.

3.3.2. De politionele maatregelen

De hieronder vermelde globale maatregelen kunnen beschouwd worden als niet-limitatieve mogelijkheden die de verantwoordelijke officier van politie, aan wie de coördinatie en leiding van de opdrachten van politie zijn toevertrouwd op basis van de artikelen 7/1 tot en met 7/3 WPA, kan (doen) nemen, in samenspraak met de bevoegde bestuurlijke overheid. Ze doen geen afbreuk aan de voorschriften inzake bijzondere bescherming van personen en plaatsen of aan andere verplichtingen (bvb. inzake noodplanning). In functie van het risiconiveau en de grootschaligheid kunnen volgende maatregelen overwogen worden :

- Het in plaats stellen van een geïntegreerd commando met een beleidscomité en een commando- en coördinatiepost; het voorzien van basismaatregelen onder de vorm van informatiedispositieven, verkeersdispositieven, bewijsgaring en gerechtelijke dispositieven, ...; het organiseren van gastheerschapsmaatregelen met hospitalitydispositieven, dispositieven evenementenbegeleiding, dispositieven voor de bescherming van VIP's; het voorzien van interventie maatregelen met de beschermingsdispositieven, de interventiereserve en de speciale teams en middelen; het uitbouwen van ondersteunende processen zoals informatiebeheer, logistieke ondersteuning, communicatie, expertise en opleiding, welzijn, ...

- Er kan ook voorzien worden in maatregelen in het domein van nazorg : herstelmaatregelen, begeleiding, post-crisiscommunicatie, repressieve gerechtelijke nazorg, ... en in het domein van evaluatie, te trekken lessen, expertisepbouw, ...

Bij het opzetten van de verschillende concepten dient een bijzondere aandacht besteed te worden aan de bewijsgaring voor het geval inbreuken worden begaan op de voetbalwet en/of op andere wettelijke of reglementaire bepalingen.

Deze aspecten worden bij voorkeur opgenomen in een globaal operatieorder Gold. Het tactische informatieplan, het verkeersplan, het communicatieplan, het politioneel interventieplan (noodplanning) kunnen desgevallend hierin geïntegreerd worden of het voorwerp zijn van afzonderlijke particuliere orders.

3.3.3. De articulatie en inzetmodaliteiten

De gebruikte terminologie en de normen voor het beheer van gebeurtenissen (samenstelling van geconstitueerde eenheden, uitrusting en bewapening, actiemodi, operatieorder) worden, met het oog op een geïntegreerde werking, beschreven in de bijlage A van de ministeriële richtlijn MFO-2 van 13 april 2012 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones inzake versterkingen voor opdrachten van bestuurlijke politie.

Een oordeelkundige articulatie van de middelen draagt bij tot een optimale informatie-uitwisseling, een doeltreffende werking en een kwaliteitsvolle politiezorg. Het is aangewezen om, rekening houdend met de principes van eenheidscommando en operationele coördinatie, te werken met drie niveaus : GOLD, SILVER, BRONZE.

Voor evenementen met een bepaalde risicograad worden in principe geschreven plannen uitgewerkt : operatieorder(s) op de verschillende niveaus, verkeersplan, communicatieplan, ... Daarnaast dienen voor de noodplanning geschreven politionele interventieplannen uitgewerkt te worden met aangepaste actiekaarten, interventiefiches en/of cartografie, ...

De officier aan wie de coördinatie en leiding van de opdrachten van politie worden toevertrouwd (Art. 7/1 tot 7/3 WPA), kan op basis van deze bevoegdheid en de daaruit voortvloeiende gezagsrelatie, beslissen welke middelen worden ingezet en welke kledij, uitrusting en bewapening dient te worden gedragen. Dit gebeurt in overleg met de betrokken overheden en in samenspraak met de diensten van de lokale en federale politie die in versterking komen.

De inzet van politiemiddelen gebeurt gradueel, overeenkomstig de basisbeginselen bepaald in artikel 37 WPA en de principes van de CP4, rekening houdend met de tolerantiegrenzen, de evolutie van de reële risico's, het gewenste effect en de perceptie van legitimiteit en de mogelijke escalatie. De politie houdt bij voorkeur, en in het bijzonder voor wat de interventie-eenheden betreft, een lage zichtbaarheidsdrempel aan en stelt zich discreet en tolerant op ten aanzien van vreedzame bijeenkomsten. Er wordt voorzien in een gepaste omkadering van de risicogroepen. Bij eventuele acties gaat de politie doordacht, gericht en beperkt te werk om de schade, de mogelijke escalatie en de maatschappelijke overlast zoveel mogelijk te beperken en de vreedzame deelnemers niet op een negatieve manier te betrekken. De bestuurlijke aanhoudingen zijn onderworpen aan de gevallen voorzien in de WPA en moeten beperkt blijven tot de situaties van volstreekte noodzaak. Een bijzondere aandacht dient besteed te worden aan de rechten van de

risque. De cette manière, l'on crée les conditions permettant l'isolement des auteurs de troubles, l'autorégulation et la prévention des conflits. Un déploiement de la force policière de façon inadaptée peut par contre être perçu comme une agression policière illégitime et avoir une influence négative sur la nature pacifique d'un groupe, et de ce fait créer les conditions de conflit.

3.3.2. Les mesures policières

Les mesures globales mentionnées ci-dessous peuvent être considérées comme des possibilités non limitatives que peut (faire) adopter l'officier de police responsable à qui la coordination et la direction des missions de police ont été confiées, conformément aux articles 7/1 à 7/3 LFP, en concertation avec l'autorité administrative compétente. Elles ne portent pas préjudice aux prescriptions en matière de protection particulière de personnes ou de lieux, ni à d'autres obligations, par exemple celles concernant la planification d'urgence. En fonction du niveau de risque et de l'ampleur du phénomène, les mesures suivantes peuvent être prises en considération :

- Mise en place d'un commandement intégré avec un comité stratégique et un poste de commandement et de coordination; mesures de base sous la forme de dispositifs d'information, de circulation, de récolte de preuves judiciaires, ...; organisation de mesures d'hospitalité avec des dispositifs hospitality, accompagnement de l'événement, protection de VIP; mesures d'intervention avec des dispositifs de protection, la réserve d'intervention et les teams et moyens spéciaux; la mise en place de processus d'appui tels que gestion de l'information, appui logistique, communication, expertise et formation, bien-être, ...

- L'on peut également prévoir des mesures de suivi : mesures de remise en état, d'accompagnement, de communication post-crise, de suivi judiciaire répressif, ... ainsi que des mesures sous forme d'évaluation, d'enseignements à tirer, de développement de l'expertise, ...

Lors de l'élaboration des différents concepts une attention particulière doit être apportée à la charge de la preuve au cas où des infractions seraient perpétrées à la loi football et/ou à d'autres dispositions légales ou réglementaires.

Ces aspects sont de préférence repris dans un ordre d'opération global du Gold. Le plan d'information tactique, le plan de circulation, le plan de communication, le plan d'intervention policière (planification d'urgence) peuvent le cas échéant y être intégrés ou faire l'objet d'ordres particuliers distincts.

3.3.3. Articulation et modalités de mise en œuvre

La terminologie et les normes utilisées pour la gestion d'événements (composition des unités constituées, équipement et armement, modes d'action, ordre d'opération) sont, dans l'optique d'un fonctionnement intégré, décrites à l'annexe A de la directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative.

Une articulation réfléchie des moyens contribue à un échange optimal de l'information, un fonctionnement efficace et une fonction de police de qualité. Compte tenu des principes d'unité de commandement et de coordination opérationnelle, il est indiqué de travailler selon trois niveaux : GOLD, SILVER et BRONZE.

Pour les événements présentant un certain degré de risque, les plans sont en principe élaborés par écrit : ordre(s) d'opération aux différents niveaux, plan de circulation, plan de communication, ... En outre, pour la planification d'urgence, des plans d'intervention policière écrits doivent être établis avec les fiches d'action, fiches d'intervention et/ou cartographie adaptées, ...

L'officier à qui sont confiées la coordination et la direction des missions de police (Art. 7/1 à 7/3 LFP) peut, sur la base de cette compétence et de la relation d'autorité qui en découle, décider des moyens à mettre en œuvre, de la tenue, de l'équipement et de l'armement des policiers. Ces décisions sont prises en concertation avec les autorités concernées et avec les services de la police locale et de la police fédérale appelés en renfort.

La mise en œuvre des moyens policiers se déroule de manière graduelle, conformément aux principes de base figurant à l'article 37 de la LFP et aux principes de la CP4, en tenant compte des seuils de tolérance, de l'évolution des risques réels, de l'effet souhaité, de la perception de la légitimité et d'une escalade potentielle. La police définit de préférence, et en particulier en ce qui concerne les unités d'intervention, un seuil de visibilité bas et se montre discrète et tolérante par rapport à des rassemblements pacifiques. Elle prévoit un encadrement adapté des groupes à risque. En cas d'éventuelles actions, la police procède de manière réfléchie, orientée et restreinte afin de limiter autant que possible les dégâts, l'escalade éventuelle et la nuisance sociale et de ne pas impliquer les participants pacifiques de manière négative. Les arrestations administratives sont effectuées dans les cas prévus par la LFP et doivent rester limitées aux situations d'absolue nécessité. Une attention particulière doit être consacrée aux

aangehouden personen die op een menswaardige manier dienen te worden behandeld. In het raam van het vervolgingsbeleid afgesproken met het Parket, dient de politie het nodige te doen om het bewijsmateriaal ten aanzien van de daders te vrijwaren. Het gebruik van dwang dient trapsgewijze te verlopen op basis van concepten en modaliteiten die nauwkeurig staan beschreven in de operatieorders.

In een aantal gevallen (bommelding, voetbalwedstrijd met een zeer hoog risico, bescherming van een bedreigde topconferentie, ontruiming met mogelijke ordeverstoring, wedersamenstelling die een volkstoelooop kan veroorzaken of die risico's kan inhouden, grootscheepse gerechtelijke operatie, ...) is het aangewezen te werken met perimeters: een uitsluitingsperimeter (rode zone voor de tactische interventie), een isolatieperimeter (oranje zone enkel toegankelijk door bevoegden) en een ontradingssperimeter (gele perimeter voor kanalisatie van het verkeer in de diepte).

3.3.4. Het gebruik van bijzondere middelen

De keuze voor een bepaald bijzonder middel of voor een combinatie van middelen is afhankelijk van de situatie, van de risico's en van de toets aan de legitimiteit, de opportuniteit, de subsidiariteit, de effectiviteit en de evenredigheid. De maatschappelijke aanvaarding van een bepaald middel is eveneens een belangrijk criterium in de keuze.

De mobiele en vaste camerabewaking zijn krachtige instrumenten bij het beheren van bijeenkomsten, het voorkomen van verstoringen van de openbare orde, het verzamelen van bewijzen die overlast of een misdrijf kunnen opleveren, of bij het opsporen van een dader, slachtoffer of getuige. De systemen voor mobiele camerabewaking, videot teams, luchtsteun, automatische nummerplaatherkenning, ... zijn onderworpen aan de vigerende wetgeving, in het bijzonder de wet van 21 maart 2007 tot regeling van de plaatsing en het gebruik van bewakingscamera's. De wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens is van toepassing vanaf het ogenblik dat er sprake is van verwerking van persoonsgegevens (72). Het begrip verwerking heeft betrekking op elke bewerking op eender welke manier (foto's, GSM-nummer, ...) van gegevens waarbij men de persoon kan identificeren of identificeerbaar kan maken, zelfs indien de gegevens niet worden opgeslagen. De aandacht dient hier gevestigd te worden op artikel 35 WPA, dat het verbod oplegt aan politieambtenaren om beeldopnames van aangehouden, gevangenen of opgehouden personen te maken of te laten maken, behalve die welke bestemd zijn voor hun identificatie of voor andere, door de bevoegde gerechtelijke instantie, vastgestelde doeleinden (73).

De bijzondere teams (arrestatieteams, lock-on teams, sproeiwagen teams, ...) dienen enkel te worden aangewend voor deze domeinen waarvoor ze voorzien zijn. Ze staan onder bevel van een officier van bestuurlijke politie. Het zijn operatie-ondersteunende middelen die in principe niet autonoom optreden en op een zodanige manier worden aangewend dat de fysieke integriteit van personen niet in gevaar wordt gebracht.

De politie te paard is vooral geschikt voor opdrachten in het kader van de handhaving van de openbare orde (toezichtpatrouilles, kanalisatiedispositieven, begeleidende escortes, beveiliging van sectoren, onderzoeken van zones, ontruimen van open plaatsen, het zacht teruggedrijven van groepen, ...). Uitzonderlijk, wanneer andere middelen ontoereikend zijn, kan de politie te paard ook gericht en gedifferentieerd aangewend worden voor het herstellen van de openbare orde (handhaven van een samenscholingsverbod, met geweld teruggedrijven van groepen of ontruimen van plaatsen, uiteendrijven van gewapende samenscholingen, tussenkomen bij stadsvrellen, ...).

De inzet van de bijzondere teams en van de politie te paard kadert in het raam van de artikelen 22 en 37 WPA.

De patrouillehondenteams worden bij het beheren van evenementen als ontrading middel en op een preventieve manier ingezet: als patrouille-element of kanalisatie-element in eerste lijn, als zoekings-element in eerste of tweede lijn of als controle-element of escorte-element in tweede lijn. Het reactief inzetten van patrouillehonden in eerste lijn tegen personen of groepen (teruggedrijven, uiteendrijven, omsluiten en aanhouden, ontruimen), al dan niet in geconstitueerd verband, wordt gelijkgesteld met het gebruik van een aanvalswapen en wordt niet toegestaan. Dit reactieve gebruik is in strijd met het wettelijke en filosofische referentiekader. In extreme situaties, wanneer andere zachtere middelen ontoereikend zijn, kunnen patrouillehonden aangewend worden i.g.v. wettige verdediging in de zin van de artikelen 416 en 417 SW (74). Dit louter defensieve gebruik is ook mogelijk wanneer in het geval van volstrekte noodzakelijkheid en op bevel en verantwoordelijkheid van een OBP, de politieambtenaren de aan hun bescherming toevertrouwde personen, posten, vervoer van gevaarlijke goederen of plaatsen op geen andere wijze kunnen verdedigen.

De collectieve spray (natuurlijke OC-pepperspray of CS-traangasspray) wordt beschouwd als collectieve wapening (neutraliserend middel) op basis van artikel 5 van het KB op de politiebewapening (75). Het is een 'non lethal' louter defensief middel waarvan het gebruik beperkt

droits des personnes arrêtées, qui doivent être traitées avec dignité. Dans le cadre de la politique de poursuite convenue avec le Parquet, la police doit faire le nécessaire afin de préserver les éléments de preuve à l'égard des auteurs. Le recours à la contrainte doit être graduel, sur la base des concepts et modalités décrits avec précision dans les ordres d'opération.

Dans une série de cas (alerte à la bombe, match de football à très haut risque, protection d'une conférence au sommet sur laquelle plane une menace, évacuation avec troubles potentiels à l'ordre, reconstitution qui peut générer un rassemblement ou comporter des risques, opération judiciaire de grande envergure, ...) il est recommandé de travailler en périmètres: un périmètre d'exclusion (zone rouge pour l'intervention tactique), un périmètre d'isolation (zone orange uniquement accessible aux personnes habilitées) et un périmètre de dissuasion (zone jaune pour la canalisation de la circulation en profondeur).

3.3.4. L'utilisation de moyens spéciaux

Le choix d'un moyen spécial déterminé ou d'une combinaison de moyens dépend de la situation, des risques et des principes de légitimité, d'opportunité, de subsidiarité, d'efficacité et de proportionnalité. L'acceptation sociale d'un moyen particulier est également un critère de choix essentiel.

Les caméras de surveillance mobiles et fixes constituent de puissants instruments de gestion de rassemblements, de prévention aux troubles à l'ordre public, de collecte de preuves de nuisances ou de délits, d'identification d'un auteur, d'une victime, d'un témoin. Les systèmes de vidéosurveillance mobile, les teams vidéo, l'appui aérien, la reconnaissance automatique de plaques minéralogiques, ... sont soumis à la législation en vigueur, en particulier la loi du 21 mars 2007 réglant l'installation et l'utilisation de caméras de surveillance. La loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel est d'application dès le moment où il est question de traitement de données à caractère personnel (72). Par 'traitement', il faut entendre toute opération, de quelque nature que ce soit (photos, numéros de GSM, ...) portant sur des données permettant d'identifier ou de rendre identifiable une personne, même lorsque les données ne sont pas enregistrées. Il convient de prendre en considération les dispositions de l'article 35 de la LFP interdisant aux fonctionnaires de police de soumettre ou laisser soumettre des personnes arrêtées, détenues ou retenues à des prises de vue autres que celles destinées à leur identification ou à d'autres fins décidées par l'autorité judiciaire compétente (73).

Les teams spécialisés (teams arrestation, teams lock-on, teams arroseuses, ...) ne peuvent être utilisés que dans les domaines pour lesquels ils ont été prévus. Ils sont sous les ordres d'un officier de police administrative. Il s'agit de moyens d'appui aux opérations qui, en principe, n'interviennent pas de manière autonome et sont utilisés d'une façon telle à ne pas mettre en péril l'intégrité physique des personnes.

La police à cheval convient surtout aux missions de maintien de l'ordre public (patrouilles de surveillance, dispositifs de canalisation, escortes, protection de secteurs, fouille de zones, évacuation de lieux ouverts, refoulement en douceur de groupes, ...). A titre exceptionnel, lorsque les autres moyens sont inopérants, la police à cheval peut également être utilisée de manière ciblée et différenciée pour le rétablissement de l'ordre public (maintien d'une interdiction de rassemblement, refoulement de groupes ou évacuation de lieux avec recours à la force, dispersion de rassemblements armés, intervention lors d'émeutes, ...).

La mise en œuvre des teams spéciaux et de la police à cheval est régie par les articles 22 et 37 de la LFP.

Les teams maîtres-chiens de patrouille ne sont utilisés, dans le cadre de la gestion d'événements, comme moyens de dissuasion, de manière préventive: en tant qu'éléments de patrouille ou de canalisation en première ligne, en tant qu'éléments de fouille en première ou deuxième ligne ou en tant qu'éléments de contrôle ou d'escorte en deuxième ligne. L'utilisation réactive de chiens de patrouille en première ligne contre des personnes ou des groupes (refoulement, dispersion, confinement et arrestation, évacuation), en unité constituée ou non, est assimilée à l'utilisation d'une arme offensive et n'est pas autorisée. Cette utilisation réactive est en conflit avec le cadre de référence légal et philosophique. Dans des situations extrêmes, lorsque d'autres moyens moins contraignants s'avèrent inopérants, des chiens de patrouille peuvent être utilisés en cas de légitime défense, au sens des articles 416 et 417 CP (74). Cette utilisation purement défensive est également possible lorsque, en cas d'absolue nécessité et sur ordre et sous la responsabilité d'un OPA, les fonctionnaires de police ne peuvent défendre autrement les personnes, les postes, le transport de biens dangereux ou les lieux confiés à leur protection.

Le spray collectif (spray au poivre naturel OC ou spray lacrymogène CS) est considéré comme un armement collectif (moyen incapacitant) sur la base de l'article 5 de l'AR armement policier (75). Il s'agit d'un moyen 'non létal' purement défensif dont l'utilisation doit rester limitée

moet blijven tot de situaties met zware vormen van collectief geweld tegen de politie of tegen personen, in de gevallen van wettige verdediging (cf. Art. 416 en 417 SW) of wanneer de politieambtenaren de aan hun bescherming toevertrouwde personen, posten, gevaarlijke goederen of plaatsen op geen andere wijze kunnen verdedigen. Het middel wordt beschouwd als een 'zachter' alternatief voor zwaardere vormen van fysiek politiegeweld (gebruik van de wapenstok, ...) of gebruik van vuurwapens. De collectieve spray wordt in principe niet op een reactieve wijze aangewend om bijvoorbeeld een passief verzet te breken, om reactieve operaties (terugdrijven, ontruimen, uiteendrijven, ...) te ondersteunen, om collectieve aanhoudingen te vergemakkelijken in het kader van een evenement, ... De inzet gebeurt in functie van de risicoanalyse en op beslissing en verantwoordelijkheid van een officier van bestuurlijke politie. De verantwoordelijke OBP dient te beslissen wanneer en hoe het middel wordt aangewend. Er dient ook een dispositief voorzien te worden voor de opvang en de ontsmetting van de getroffen personen, samen met maatregelen voor de minimale bescherming van het politiepersoneel.

De traangasgranaten om te werpen of om af te schieten worden beschouwd als bijzondere bewapening op basis van artikel 6 van het KB op de politiebewapening. Deze bijzondere bewapening wordt door de minister van Binnenlandse Zaken vastgelegd en wordt enkel toegekend op basis van een specifieke procedure. Het is een 'non lethal' louter defensief middel waarvan het gebruik beperkt moet blijven tot de defensieve situaties voorzien voor het gebruik van de collectieve spray en tot de gevallen waarbij de politiediensten worden belast met het uiteendrijven van gewapende en gewelddadige samenscholingen in de zin van artikel 22 WPA. Er dient rekening gehouden te worden met het feit dat de maatschappelijke aanvaarding voor het gebruik van traangasgranaten laag is en dat deze, in vergelijking met de collectieve spray, een contaminatieradius hebben die veel minder te cibleren is door de gecreëerde gaswolk en de grotere windgevoeligheid. Bij het gebruik van traangas moet het personeel ook uitgerust zijn met gasmaskers. Algemeen wordt ook aangenomen dat de neutraliserende effecten van traangas trager in werking treden en minder effectief zijn.

3.3.5. Het gebruik van dwang en geweld

Het gebruik van dwang en geweld gebeurt, indien de omstandigheden dit toelaten, in samenspraak met de bevoegde overheden en, onverminderd de wettelijke beperkingen, overeenkomstig de door hen aangegeven tolerantiegrenzen.

De politieambtenaren hebben in het kader van hun opdrachten een bijzondere bevoegdheid om dwangmiddelen en wettig geweld te gebruiken. Door hun specifiek mandaat beschikken ze, in tegenstelling tot gewone burgers, immers niet over dezelfde mogelijkheden om geweldssituaties te ontwijken. Integendeel, ze hebben zelfs de expliciete deontologische plicht om op de meest doeltreffende wijze een einde te maken aan geweld of geweld te voorkomen (76).

Het gebruik van geweld moet zolang mogelijk worden uitgesteld en dient beperkt te blijven tot het strikt noodzakelijke. Deze bevoegdheid om geweld aan te wenden onderscheidt zich van andere bevoegdheden, doordat het geweldgebruik geen losstaande bevoegdheid is, maar dient om de uitoefening van andere bevoegdheden mogelijk te maken. Deze bijzondere bevoegdheid is onderworpen aan de beperkingen voorzien in de artikelen 1, derde lid, 37, 37bis en 38 WPA.

Indien een politieambtenaar, al dan niet in geconstitueerd verband, onder leiding van een meerdere optreedt, die ter plaatse aanwezig is of met wie hij rechtstreeks in verbinding staat, zal hij handelen in functie van de geweldsinstructies van de meerdere (77). Dit doet geen afbreuk aan de verplichting van elke politieambtenaar om zelf een beoordeling te maken van de principes van wettelijkheid, subsidiariteit, proportionaliteit en opportuniteit inzake het gebruik van dwang. Deze geweldsinstructies kunnen voorafgaandelijk worden meegedeeld in een geschreven order.

Elk gebruik van individueel en collectief geweld is, naast andere wettelijke verplichtingen zoals onder meer het opstellen van een proces-verbaal, onderworpen aan een meldingsplicht aan de functionele meerdere. Vuurwapenincidenten dienen, overeenkomstig de vigerende onderrichtingen over het gebruik van wapens door de politie, het voorwerp uit te maken van een omstandig verslag dat onder meer wordt overgemaakt aan de bevoegde bestuurlijke politieoverheden, de bevoegde gerechtelijke overheden, de minister van Binnenlandse Zaken, de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie, DAO, de cel gevaarsituatie van de federale politie, de plaatselijke preventiediensten, ...

aux situations de violence collective grave commise contre la police ou contre des personnes, aux cas de légitime défense (cf. Art. 416 et 417 CP) ou lorsque les fonctionnaires de police en charge de la protection de personnes, postes, biens dangereux ou lieux ne peuvent exercer cette protection autrement. Ce moyen est considéré comme une alternative 'moins contraignante' à certaines formes plus lourdes de contrainte policière (usage de la matraque, ...) ou à l'usage d'armes à feu. Le spray collectif n'est en principe pas utilisé de manière réactive afin de, par exemple, mettre un terme à une résistance passive, pour appuyer des opérations réactives (refoulements, confinements, dispersions, ...), pour faciliter des arrestations collectives dans le cadre d'un événement, ... La mise en œuvre de ce moyen s'effectue en fonction de l'analyse de risque et sur décision et sous la responsabilité d'un officier de police administrative. L'OPA responsable décide quand et comment le moyen est utilisé. De plus, un dispositif doit être prévu pour l'accueil et la décontamination des personnes contaminées, parallèlement aux mesures de protection du personnel policier.

Les grenades lacrymogènes à lancer ou à tirer sont considérées comme un armement particulier au sens de l'article 6 de l'AR relatif à l'armement policier. Cet armement particulier est déterminé par le ministre de l'Intérieur et n'est attribué que sur base d'une procédure spécifique. Il s'agit d'un moyen 'non léthal' purement défensif dont l'usage doit rester limité aux situations défensives prévues pour le spray collectif et aux cas de dispersion d'atroupements armés et violents au sens de l'article 22 LFP. Il convient de tenir compte du fait que l'utilisation de grenades lacrymogènes est peu acceptée par la société et que ces dernières ont, en comparaison avec le spray collectif, un rayon de contamination beaucoup plus difficile à cibler eu égard au nuage de gaz créé et à une plus grande sensibilité au vent. Le personnel qui utilise des grenades lacrymogènes doit être équipé de masques anti-gaz. De manière générale, l'on considère que les effets incapacitants du gaz lacrymogène sont plus lents et moins efficaces.

3.3.5. Le recours à la contrainte et à la force

Le recours à la contrainte et à la force s'effectue, si les circonstances le permettent, en concertation avec les autorités compétentes et, sans préjudice des restrictions légales, conformément aux seuils de tolérance fixés par ces dernières.

Les fonctionnaires de police disposent, dans le cadre de leurs missions, de la compétence spéciale de recourir légalement à la contrainte et à la force. En effet, de par leur mandat spécifique, les fonctionnaires de police n'ont pas les mêmes possibilités que les citoyens ordinaires d'éviter les situations de violence. Au contraire, ils sont déontologiquement et explicitement tenus de mettre fin à la violence ou de l'empêcher de la manière la plus efficace possible (76).

Le recours à la force devra être différé le plus longtemps possible et doit rester limité au strict nécessaire. Cette compétence de recourir à la force se distingue des autres compétences par cette particularité de ne pas être une compétence isolée; elle doit permettre l'exercice d'autres compétences. Cette compétence particulière est soumise aux restrictions prévues aux articles 1, alinéa 3, 37, 37bis et 38 de la LFP.

Si un fonctionnaire de police, en unité constituée ou non, intervient sous la direction d'un supérieur présent sur les lieux ou avec qui il est en liaison directe, il agira, en matière d'usage de la contrainte, sur base d'instructions du supérieur en question (77). Ceci ne porte pas atteinte à l'obligation pour chaque fonctionnaire de police, d'apprécier la situation sur base des principes de légalité, de subsidiarité, de proportionnalité et d'opportunité lorsqu'il utilise la contrainte. Ces instructions peuvent également être communiquées préalablement par le biais d'un ordre écrit.

Tout recours individuel ou collectif à la force est, en marge d'autres obligations légales comme la rédaction d'un procès-verbal, soumis à une obligation d'en informer le supérieur fonctionnel. Les incidents impliquant des armes à feu doivent, conformément aux dispositions en vigueur concernant l'utilisation des armes par la police, faire l'objet d'un rapport circonstancié qui sera notamment transmis aux autorités de police administrative compétentes, aux autorités judiciaires compétentes, au ministre de l'Intérieur, à l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale, à DAO, à la cellule situations de danger de la police fédérale, aux services de prévention locaux, ...

De cel gevaarssituatie zal deze incidenten bijhouden, analyseren en hierover aanbevelingen doen voor de opleidingen en trainingen in geweldsbeheersing van de geïntegreerde politie. Het aanwenden van collectief geweld (gebruik van interventietechnieken of -tactieken, inzet van de sproeiwagen, gebruik van politiebewapening en collectieve neutraliserende middelen, ...) wordt gemeld door de verantwoordelijke OBP aan diegene die de coördinatie en leiding van een gebeurtenis waarneemt. De omstandigheden en de te trekken lessen worden via het informatiesysteem bestuurlijke politie overgemaakt aan DAO en aan de minister van Binnenlandse Zaken. De bevoegde preventiediensten zullen deze incidenten bijhouden en, samen met de cel gevaarssituatie, analyseren en hierover aanbevelingen doen voor de geïntegreerde politie.

De leden van het operationeel kader moeten terzake een geschikte fysieke en mentale opleiding en adequate uitrusting krijgen, die hen in staat moet stellen om geweldssituaties te voorkomen of te beheren op de meest doeltreffende manier, binnen de grenzen van de wettelijke voorschriften. Het is ook aangewezen dat de politieofficiëren die de leiding en coördinatie van opdrachten van politie waarnemen of hun operationele directeurs de opleiding Gold en Silver Commander volgen en hun ervaring in een bepaald domein delen met andere politiediensten via het CENTREX bestuurlijke politie, studiedagen, evaluatieverslagen, ...

BESLUIT

De onderhavige omzendbrief schetst de generieke principes van algemene bestuurlijke politie in het kader van het genegotieerd en gecoördineerd beheren van evenementen die de openbare orde aanbelangen. Ik wens hierbij ook te verwijzen naar specifieke wetgevingen en richtlijnen die bijzondere gevallen regelen en die onverminderd van toepassing blijven (noodplanning, voetbal, wielerveden, autorally's, manifestaties op autosnelwegen, rave party's, bijzondere bescherming, ...).

Het genegotieerd beheer van de publieke ruimte wordt in België, maar ook in een aantal Europese landen, beschouwd als het meest democratische en effectieve middel voor het beheren van evenementen. Deze aanpak, voorzien in de rondzendbrief CP4 van 11 mei 2011 (betreffende het genegotieerd beheer van de publieke ruimte voor de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus), beoogt volgende doelstellingen :

- Een democratische doelstelling : het optimaal vrijwaren van de grondrechten, de gerechtvaardigde verwachtingen en belangen en de veiligheid en de leefbaarheid d.m.v. een conceptueel werkingskader.
- Een deëscalerende doelstelling : het waarborgen van verdere pacificatie en van een vreedzaam en veilig verloop met gebruik van strikt noodzakelijke dwang d.m.v. dialoog, respectvol overleg en gedeelde responsabilisering.
- Een capacitaire doelstelling : het realiseren van een legitieme, beredeneerde, risicogerelateerde en slimme politie-inzet d.m.v. een grondige risicoanalyse en actief partnerschap.
- Een informatieve doelstelling : het uitwisselen van kennis en informatie d.m.v. informele, formele en virtuele contacten gebaseerd op wederzijds vertrouwen.
- Een lerende doelstelling : het evalueren, het afleggen van rekening en het anticiperen en innoveren d.m.v. een performant globaal concept voor informatie, evaluatie, expertise en innovatie.

Om deze brede doelstellingen van het genegotieerd beheer van de publieke ruimte te realiseren leek het mij belangrijk in onderhavige omzendbrief de aspecten m.b.t. de verantwoordelijkheden, het overleg en de coördinatie, de informatie, de risicoanalyse en de veiligheidsmaatregelen te behandelen in het licht van een geïntegreerde, integrale, gecoördineerde multidisciplinaire en multisectorale aanpak, waarvan de regie bij de bevoegde bestuurlijke politieoverheden ligt.

In mijn hoedanigheid van minister van Binnenlandse Zaken wil ik zoals u de vrijheden van de burgers maximaal waarborgen en tegelijkertijd de voorwaarden scheppen voor een leefbare, aangename en veilige omgeving waarin deze rechten kunnen uitgeoefend worden.

Deze omzendbrief is onmiddellijk van toepassing. Hij vervangt en heft de omzendbrief van 10 december 1987 betreffende de ordehandhaving - Gecoördineerde algemene onderrichting - B.S. 19 december 1987 op.

De Vice-Eerste Minister en
Minister van Binnenlandse Zaken en Gelijke Kansen,
Mevr. J. MILQUET

La cellule situations de danger assurera le suivi de ces incidents et les analysera, puis formulera des recommandations dans l'optique des formations et entraînements en maîtrise de la violence de la police intégrée. Le recours collectif à la force (utilisation des techniques et tactiques d'intervention, mise en œuvre des arroseuses, utilisation de l'armement policier et de moyens incapacitants collectifs, ...) est rapporté par l'OPA responsable aux personnes chargées de la coordination et de la direction d'un événement. Les circonstances et les enseignements à tirer sont transmis à DAO et au ministre de l'Intérieur via le système d'information de police administrative. Les services de prévention compétents assureront le suivi de ces incidents et, avec l'aide de la cellule situations de danger, les analyseront et formuleront des recommandations au profit de la police intégrée.

Les membres du cadre opérationnel doivent recevoir en cette matière une formation physique et mentale appropriée et un équipement adéquat leur permettant de prévenir ou de gérer les situations de violence de la manière la plus efficace possible, dans les limites des prescriptions légales. Il est également recommandé que les officiers de police qui assurent la direction et la coordination de missions de police ou leurs directeurs opérationnels aient suivi le cycle de formation Gold et Silver Commander et qu'ils partagent leur expérience dans un domaine spécifique avec les autres services de police via le CENTREX police administrative, des journées d'étude, des rapports d'évaluation, ...

CONCLUSION

La présente circulaire esquisse les principes génériques de police administrative générale dans le cadre de la gestion négociée et coordonnée d'événements touchant l'ordre public. Je souhaite également faire ici référence aux législations et directives spécifiques qui réglementent les cas particuliers et qui restent toujours d'application (planification d'urgence, football, courses cyclistes, rallyes, manifestations sur des autoroutes, rave parties, protection particulière, ...).

En Belgique, mais aussi dans plusieurs autres pays européens, la gestion négociée de l'espace public est considérée comme le moyen le plus démocratique et le plus efficace pour gérer les événements. Cette approche prévue dans la circulaire CP4 du 11 mai 2011 (concernant la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux), vise les objectifs suivants :

- Un objectif démocratique : garantir de façon optimale les droits fondamentaux, les attentes et intérêts légitimes de la population et la sécurité et la qualité de vie, au moyen d'un cadre de travail conceptuel.
- Un objectif de désescalade : garantir la pacification et le déroulement paisible et sûr d'événements, avec un recours à la contrainte limité au strict nécessaire, par le biais du dialogue, d'une concertation respectueuse et d'une responsabilisation partagée.
- Un objectif en matière de capacité : procéder à des interventions policières légitimes, raisonnées, en rapport avec les risques et judicieuses, au moyen d'une analyse de risque détaillée et de partenariats actifs.
- Un objectif informatif : échanger des connaissances et des informations au moyen de contacts informels, formels et virtuels basés sur la confiance réciproque.
- Un objectif d'apprentissage : évaluer, rendre compte, anticiper et innover au moyen d'un concept global performant d'information, d'évaluation, d'expertise et d'innovation.

Afin de réaliser ces nombreux objectifs de gestion négociée de l'espace public, il m'est apparu important d'aborder dans la présente circulaire les aspects traitant des responsabilités, de la concertation et de la coordination, de l'information, de l'analyse de risque et des mesures de sécurité, le tout à la lumière d'une approche intégrée, intégrale, coordonnée multidisciplinaire et multisectorale sous la direction des autorités de police administrative compétentes.

En ma qualité de ministre de l'Intérieur, je souhaite tout autant que vous garantir au maximum les libertés des citoyens, tout en créant les conditions nécessaires pour un environnement viable, accueillant et sûr dans lequel ces libertés pourront être exercées.

La présente circulaire est directement applicable. Elle abroge et remplace la circulaire du 10 décembre 1987 relative au maintien de l'ordre - Instructions générales coordonnées - M.B. du 19 décembre 1987.

La Vice-Première Ministre et
Ministre de l'Intérieur et de l'Égalité des Chances,
Mme J. MILQUET

**NIET LIMITATIEVE EN EVOLUTIEVE LIJST
VAN WETGEVINGEN EN RICHTLIJNEN VOOR BIJZONDERE
GEVALLEN (Bij wijze van voorbeeld)**

Wet van 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden

24 OKTOBER 2002. — Ministeriële omzendbrief OOP 38 betreffende de efficiënte inzet van de ordediensten naar aanleiding van voetbalwedstrijden en betreffende de informatiehuishouding en de taken van de spotters

14 DECEMBER 2006. — Omzendbrief OOP 40 houdende richtlijnen aangaande kwetsende, racistische en discriminerende uitlatingen en spreekreken naar aanleiding van voetbalwedstrijden

...

Wet van 1 juli 2011 betreffende de beveiliging en de bescherming van de kritieke infrastructuur

23 DECEMBER 2002. — Ministeriële richtlijn MFO-5 houdende de opdrachten van federale aard uit te oefenen door de lokale politie, wat betreft de opdrachten van bijzondere bescherming van personen en roerende en onroerende goederen

24 AUGUSTUS 2005. — OOP 39 betreffende de private veiligheid rond gebouwen van internationale instellingen en rond diplomatieke gebouwen

...

KB van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen Ministeriële omzendbrieven NPU-1 t.e.m. NPU-5

...

KB van 28 november 1997 houdende de reglementering van de organisatie van sportwedstrijden of sportcompetities voor auto's die geheel of gedeeltelijk op de openbare weg plaatshebben

29 FEBRUARI 1996. — Ministeriële omzendbrief OOP 20 betreffende de organisatie van rally's of gelijkgestelde wedstrijden

1 APRIL 2006. — Omzendbrief OOP 25 ter begeleiding van de koninklijke besluiten van 28 november 1997 (*Belgisch Staatsblad* van 5 december 1997) en van 28 maart 2003 (*Belgisch Staatsblad* van 15 mei 2003) houdende de reglementering van de organisatie van sportwedstrijden of sportcompetities voor auto's die geheel of gedeeltelijk op de openbare weg plaatshebben

...

KB van 21 augustus 1967 tot reglementering van de wielervedstrijden en van de veldritten

...

MFO-1 van 13 december 2001 - Dwingende richtlijn inzake het verzekeren van de openbare orde in hoven en rechtbanken, het overbrengen van gevangenen en het handhaven van de orde en de veiligheid in de gevangenissen in geval van oproer of onlusten

...

OOP 37 van 10 september 2002 betreffende de rave-party's

...

18 JULI 2002. — Omzendbrief betreffende gebeurtenissen die met de openbare orde samenhangen en die op de autosnelwegen plaatsvinden

...

Nota's

(1) Het betreft, onder meer, de voorziene en niet-voorziene gebeurtenissen met een openbaar karakter of een openbare impact, zoals een verkeersongeval, onheil, schadegeval, ..., alsook de volksoplopen, zoals de vergaderingen in besloten of overdekte plaatsen en de bijeenkomsten in open lucht.

Deze kunnen zich situeren in het domein van volksvermaak en ontspanning (al dan niet gratis), zoals bals, concerten, toneelvoorstellingen, filmvoorstellingen, party's, sportmanifestaties, ... Vergaderingen en bijeenkomsten kunnen ook een politiek, sociaal, cultureel, commercieel, filosofisch, religieus, ... doel hebben, zoals officiële plechtigheden, topconferenties, meetings, optochten, stakingspiketten, protestacties, manifestaties, verkeersblokkades, bezettingen, ...

Deze activiteiten veruitwendigen zich onder de vorm van een passief of actief publiek, een dynamische menigte, een revendatieve bijeenkomst of actie, ... Daarnaast zijn er ook de kwaadwillige samenscholingen met een onwettelijk of gewelddadig motief, zoals gewelddadige samenscholingen die de uitvoering van de wet hinderen, samenscholingen die gepaard gaan met privé-milities, rellen, oproer, onlusten, opstanden, plunderingen, verwoestingen, ..., gewapende samenscholingen, ...

(2) Globaal overzicht Comité P 2002-2010, p. 10, 11, 12.

**LISTE NON LIMITATIVE ET EVOLUTIVE DE LEGISLATIONS
ET DIRECTIVES RELATIVES A CERTAINS CAS PARTICULIERS
(à titre d'exemple)**

Loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football

24 OCTOBRE 2002. — Circulaire ministérielle OOP 38 relative au déploiement efficace des services d'ordre lors de matches de football et relative à la gestion d'informations et aux missions des spotters

14 DECEMBRE 2006. — Circulaire OOP 40 portant des directives à l'encontre des propos et slogans blessants, racistes et discriminatoires scandés en chœur à l'occasion des matches de football

...

Loi du 1^{er} juillet 2011 relative à la sécurité et à la protection des infrastructures critiques

23 DECEMBRE 2002. — Directive ministérielle MFO-5 relative aux missions à caractère fédéral à exécuter par la police locale lors des missions de protection spéciale des personnes et des biens mobiliers et immobiliers

24 AOÛT 2005. — OOP 39 concernant la sécurité privée autour des bâtiments des institutions internationales et des bâtiments diplomatiques

...

AR du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention Circulaires ministérielles NPU-1 à NPU-5

...

AR du 28 novembre 1997 portant réglementation de l'organisation d'épreuves ou de compétitions sportives pour véhicules automobiles disputées en totalité ou en partie sur la voie publique

29 FEVRIER 1996. — Circulaire ministérielle OOP 20 relative à l'organisation de rallyes ou d'épreuves assimilées

1^{er} AVRIL 2006. — Circulaire OOP 25 accompagnant les arrêtés royaux du 28 novembre 1997 (*Moniteur belge* du 5 décembre 1997) et du 28 mars 2003 (*Moniteur belge* du 15 mai 2003) portant réglementation de l'organisation d'épreuves ou de compétitions sportives pour véhicules automobiles disputées en totalité ou en partie sur la voie publique

...

AR du 21 août 1967 réglementant les courses cyclistes et les épreuves de cyclo-cross

...

Directive MFO-1 du 13 décembre 2001 contraignante relative à la police des cours et tribunaux, au transfèrement des détenus et au maintien de l'ordre et de la sécurité dans les prisons en cas d'émeute ou de troubles

...

OOP 37 du 10 septembre 2002 concernant les rave parties

...

18 JUILLET 2002. — Circulaire relative à la gestion des événements liés à l'ordre public se déroulant sur les autoroutes

...

Notes

(1) Cela concerne, entre autres, les événements prévus ou inopinés qui ont un caractère public ou un impact public, tels qu'un accident de la route, une calamité, un sinistre, ..., de même que les réunions en lieu clos ou couvert et les rassemblements en plein air.

Ceux-ci peuvent se situer dans le domaine de l'amusement et de la détente (gratuit ou non), tels que les bals, concerts, représentations théâtrales, représentations cinématographiques, partys, manifestations sportives, ... Les réunions et rassemblements peuvent également avoir un motif politique, social, culturel, commercial, philosophique, religieux, ..., comme les cérémonies officielles, conférences au sommet, meetings, piquets de grève, cortèges, protestations, manifestations, blocages de circulation, occupations, ...

Ces activités se manifestent sous la forme d'un public passif ou actif, d'une foule dynamique, d'un rassemblement revendicatif ou d'une action revendicative, ... A côté de cela, il y a lieu également de prendre en considération les attroupements hostiles à caractère illégal ou violent, tels que les attroupements violents qui font obstacle à l'exécution de la loi, qui s'accompagnent de milices privées, de rixes, de troubles, de révoltes, d'émeutes, de pillages, de dévastations, ..., d'attroupements armés, ...

(2) Aperçu général Comité P 2002-2010, p. 10, 11, 12.

(3) Art. 26 van de gecoördineerde Grondwet :

“De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen. Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomst in open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven.”.

(4) Het begrip vergadering of bijeenkomst onderscheidt zich van het begrip vereniging.

De vergadering veronderstelt het samenkomen van personen op een bepaalde plaats, voor een bepaalde duur met een individueel of collectief motief. Een vergadering is ofwel openbaar (op de openbare weg of in een voor het publiek toegankelijke plaats) ofwel privaat. Een vereniging veronderstelt een duurzaam karakter, een organisatie, een structuur, een statutaire of contractuele juridische band tussen de personen, alsook toetredings- en uittredingsvoorwaarden.

(5) Wat de Verenigde Naties betreft, zijn de burgerrechten en politieke rechten, die onderling verbonden en ondeelbaar zijn, ingeschreven in de Universele verklaring van de rechten van de mens van 1948. Het desbetreffende artikel over de vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering is artikel 20 U.V.R.M. Sinds 1966 zijn deze rechten ook beschermd door het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten dat in België in 1983 werd bekrachtigd. Op Europees gebied stelde de Raad van Europa het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM van 4 november 1950) op. Dit verdrag bevat de burgerrechten, politieke rechten en de vrijheden die de lidstaten aan eenieder die ressorteert onder hun rechtsmacht, verzekeren. De vrijheid van vergadering is opgenomen in artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In België wordt de vrijheid van vergadering sinds 1830 ongewijzigd omschreven in artikel 26 van onze gecoördineerde Grondwet.

(6) Deze politiebevoegdheid kent volgende beperkingen :

- De beperking *ratione materiae* : Het betreft de materiële openbare orde omschreven in artikel 135, § 2, NGW.

- De beperking *ratione loci* : De bevoegdheid kan enkel uitgeoefend worden in het wettelijk ambtsgebied.

- De beperking *ratione temporis* : De politiebevoegdheden en -maatregelen hebben geen terugwerkende kracht.

De politiematregelen moeten een wettelijke basis hebben, een wettelijke finaliteit nastreven en beantwoorden aan een maatschappelijke noodzaak. De genomen maatregel dient ook noodzakelijk, aangepast, doeltreffend en proportioneel te zijn. De belangen mogen niet onnodig worden geschaad (zorgvuldigheidsbeginsel).

(7) Zie Arrest van de Raad van State nr 83.940 van 7 december 1999 in de zaak A. 85.607/XII-2153 :

“Overwegende dat, aangezien de vrijheid de regel is en de beperking de uitzondering, de Raad van State, wanneer hij geroepen wordt in een concreet geval te oordelen of een gemeentelijke politieverordening wel verenigbaar is met een individuele vrijheid –hier de vrijheid van vergadering en de vrijheid van handel en nijverheid-,

in de eerste plaats moet nagaan of er hem concrete gegevens worden voorgelegd die aantonen dat de openbare orde daadwerkelijk verstoord wordt of verstoord dreigt te worden, hoe ernstig die verstoring is en waar zij zich voordoet;

dat hij vervolgens moet onderzoeken of de gegevens die hem worden voorgelegd het besluit wettigen

(1) dat de maatregel ingepast kan worden in de categorie van maatregelen die nuttig zijn om de gevreesde verstoring tegen te gaan,

(2) dat hij, bekeken vanuit de diverse mogelijkheden waarover de gemeente beschikt om de openbare orde te handhaven, noodzakelijk of onontbeerlijk is –d.w.z. de minst ingrijpende- en

(3) dat hij, bekeken vanuit de bekommernis om de vrijheid niet meer dan nodig te verstoren, aan de personen die er de last moeten van ondergaan niet nodeloos een beperking oplegt die niet in verhouding staat met de ernst van de ordeverstoring die het bestuur tegengegaan wil zien;”.

(8) Een aantal beperkingen aan het vergaderingsrecht is expliciet voorzien bij de wet :

- Het artikel 22 van de Wet op het Politieambt somt een aantal ‘verboden’ samenscholingen op die de politie ambtshalve mag uiteendrijven. Het betreft :

“Alle gewapende samenscholingen; de samenscholingen die gepaard gaan met misdaden en wanbedrijven tegen personen en goederen of met de overtreding van de wet van 29 juli 1934 waarbij de privé-milities verboden worden;

(3) Art. 26 de la Constitution coordonnée :

“Les Belges ont le droit de s’assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l’exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable. Cette disposition ne s’applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police.”.

(4) Le concept de réunion ou de rassemblement se distingue du concept d’association.

Une réunion suppose le rassemblement de plusieurs personnes en un lieu précis, pour une durée déterminée et un motif individuel ou collectif. Une réunion peut être soit publique (sur la voie publique ou en un lieu accessible au public), soit privée. Une association suppose un caractère durable, une organisation, une structure, un lien juridique statutaire ou contractuel entre les personnes, ainsi que des conditions d’affiliation et de désaffiliation.

(5) En ce qui concerne les Nations Unies, les droits civils et politiques, interdépendants et indivisibles, sont inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l’Homme de 1948. L’article en question portant sur la liberté de réunion et d’association pacifiques est l’article 20 de la DUDH. Depuis 1966, ces droits sont également garantis par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, entré en vigueur en Belgique en 1983. Au niveau européen, le Conseil de l’Europe a rédigé la Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales (CEDH du 4 novembre 1950). Cette convention englobe les droits civils, les droits politiques et les libertés garanties par les Etats membres à chacun de leurs ressortissants. La liberté de réunion figure à l’article 11 de cette Convention européenne de sauvegarde des droits de l’Homme et des libertés fondamentales. En Belgique, la liberté de réunion est fixée depuis 1830 à l’article 26 de notre Constitution coordonnée.

(6) Cette compétence de police est soumise aux limitations suivantes :

- La limitation *ratione materiae* : cela concerne les aspects matériels de l’ordre public, décrits à l’article 135, § 2, NLC.

- La limitation *ratione loci* : les compétences ne peuvent être exercées que dans la circonscription administrative légale.

- La limitation *ratione temporis* : les compétences et mesures policières n’ont pas d’effet rétroactif.

Les mesures de police doivent se fonder sur une base légale, viser une finalité légale et répondre à une nécessité sociale. Les mesures prises doivent également être nécessaires, adaptées, efficaces et proportionnelles. Il convient en outre de ne pas nuire aux différents intérêts (principe de prévoyance).

(7) Voir Arrêt du Conseil d’Etat n° 83.940 du 7 décembre 1999 dans l’affaire A. 85.607/XII-2153 :

“Considérant que, la liberté étant la règle et la limitation de liberté l’exception, le Conseil d’Etat, lorsqu’il est appelé à vérifier dans un cas concret si un règlement communal de police est bien compatible avec une liberté individuelle –en l’espèce, la liberté de réunion et la liberté du commerce et de l’industrie-,

doit tout d’abord vérifier s’il lui est soumis des éléments concrets établissant que l’ordre public est effectivement troublé ou menacé 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 la conclusion

(1) que la mesure peut s’inscrire dans la catégorie des mesures utiles pour lutter contre le trouble redouté,

(2) que, considérant les différents possibilités dont dispose la commune pour maintenir l’ordre public, elle est nécessaire ou indispensable –c’est-à-dire la moins radicale- et

(3) que, dans le souci de ne pas restreindre la liberté plus qu’il ne le faut, elle n’impose pas inutilement aux personnes qui doivent en subir l’inconvénient une limitation qui n’est pas en rapport avec la gravité du trouble de l’ordre que l’administration souhaite voir combattu;”.

(8) La législation prévoit explicitement une série de limitations au droit de réunion :

- L’article 22 de la Loi sur la Fonction de Police énumère une série d’attroupements ‘interdits’ que la police est chargée de disperser d’office. Il s’agit de :

“Tous les attroupements armés; les attroupements qui s’accompagnent de crimes et de délits contre les personnes et les biens ou d’infractions à la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées;

De samenscholingen waarvan blijkt dat zij gevormd zijn of zich vormen met het oog op verwoesting, moord of plundering, of om een aanslag te plegen op de lichamelijke integriteit of het leven van personen; de samenscholingen die de uitvoering van de wet, van een politieverordening, van een politiemaatregel, van een gerechtelijke beslissing of van een dwangbevel hinderen.”.

- In de Neutrale Zone geldt een permanent en wettelijk samenscholingsverbod op basis van de wet van 2 maart 1954 tot voorkoming en beteugeling der aanslagen op de vrije uitoefening van de door de Grondwet ingestelde soevereine machten.

Art. 3 :

“Samenscholingen in de open lucht en individuele demonstraties zijn verboden in het gedeelte van het grondgebied der hoofdstad dat de hierna vermelde openbare wegen omvat : Hertogstraat, (...) Brederodestraat, alsmede binnen het door die openbare wegen begrensd gebied. Vallen niet onder dit verbod, de samenscholingen die worden veroorzaakt door de vereisten van het verkeer, de uitvoering van een openbare dienst, de militaire optochten en wapenschouwingen, de plechtigheden, feesten en vermakelijkheden ingericht door de openbare overheid, de begrafenisplechtigheden alsook de bijeenkomsten, waartoe een bijzondere machtiging werd verleend bij besluit van de burgemeester der stad Brussel.”.

- Stoeten, betogingen en samenscholingen zijn verboden op autosnelwegen op basis van het KB van 1 december 1975 houdende algemeen reglement op de politie van het wegverkeer, artikel 21, 6.1°.

- In het kader van de voetbal, geeft de wet 21 december 1998 betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden aan de door de Koning aangewezen ambtenaren de bevoegdheid een administratief stadionverbod, een administratief perimterverbod, een administratief verbod om het grondgebied te verlaten, op te leggen.

Naast deze gevallen van verbod bij wijze van sanctie, kan de politieambtenaar een onmiddellijk stadionverbod nemen als tijdelijke beveiligingsmaatregel om het hoofd te bieden aan een acuut veiligheidsrisico, in afwachting van de eventuele oplegging van een administratief stadionverbod.

Het plaatsverbod opgelegd op basis van artikel 134^{sexies} van de NGW is een ander voorbeeld.

(9) Een onderscheid dient gemaakt te worden tussen preventieve, regulerende en repressieve maatregelen.

Preventieve maatregel

De mogelijkheid voor de gemeentelijke overheden om een systeem van vergunningen (voorafgaand verlof of toelating) in te voeren voor evenementen dient beschouwd te worden als een preventieve maatregel. Het is een voorafgaande beperking die een rechtstreekse impact heeft op het vergaderingsrecht. Er rust immers een voorafgaande verplichting op de rechtsonderhorige die een toelating moet vragen om een evenement te mogen organiseren. Deze mogelijkheid voor voorafgaand verlof die aan de uitvoerende macht wordt verleend, is een uitzondering op het principe dat vrijheden enkel (preventief) kunnen beperkt worden door de wetgevende macht (door een wet). Enkel vergaderingen in open lucht kunnen hieraan onderworpen worden.

Regulerende maatregel

De preventieve maatregel gaat verder dan de louter regulerende maatregel, die slechts de ordelijke uitoefening van rechten en vrijheden tot voorwerp heeft zonder deze zelf aan te tasten. Regulerende maatregelen kunnen opgelegd worden voor openbare vergaderingen en voor bijeenkomsten in open lucht. Artikel 26 GW bepaalt : “mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen”. Met ‘regelen’ moet begrepen worden ‘mogelijk maken onder bepaalde voorwaarden’, met als keerzijde het mogelijk verbieden indien niet aan die voorwaarden is voldaan. Enkel de modaliteiten van uitoefening worden geregeld met het oog op een veilig en vreedzaam verloop met zo weinig mogelijk nadeel voor de openbare orde en overlast. De overheid moet er wel voor zorgen gelijkwaardige alternatieve uitoefeningsmodaliteiten over te laten om de vrijheden te eerbiedigen. Een regulerende maatregel betreft bijvoorbeeld het opleggen van opschortende voorwaarden (te volgen reisweg, voorzien van een interne ordedienst, ...) of van een meldingsplicht voor openbare vergaderingen in besloten of overdekte plaatsen.

Repressieve maatregelen

Deze repressieve maatregelen kunnen een impact hebben op het grondrecht als de burgemeester bijvoorbeeld i.g.v. ernstige verstoring van de openbare orde een einde stelt aan een vergadering of een samenscholing door de politie laat uiteendrijven. Bepaalde repressieve maatregelen hebben een louter sanctionerend karakter, bijvoorbeeld in

Les attroupements dont il apparaît qu'ils sont constitués ou se constituent en vue de porter la dévastation, le massacre ou le pillage ou d'attenter à l'intégrité physique ou à la vie des personnes; les attroupements faisant obstacle à l'exécution de la loi, d'une ordonnance de police, d'une mesure de police, d'une décision de justice ou d'une contrainte.”.

- Une interdiction de rassemblement permanente et légale est en vigueur au sein de la Zone Neutre, sur la base de la loi du 2 mars 1954 tendant à prévenir et réprimer les atteintes au libre exercice des pouvoirs souverains établis par la Constitution.

Art. 3 :

“Les rassemblements en plein air et les démonstrations individuelles sont interdits dans la partie du territoire de la capitale comprenant les voies publiques ci-après dénommées : rue Ducale, (...) rue Brederode, ainsi qu'à l'intérieur de la zone délimitée par ces voies publiques. Sont exceptés de cette interdiction les rassemblements occasionnés par les nécessités de la circulation, l'exécution d'un service public, les défilés et revues militaires, les cérémonies, fêtes et divertissements organisés par l'autorité publique, les cérémonies funèbres ainsi que les rassemblements spécialement autorisés par arrêté du bourgmestre de la ville de Bruxelles.”.

- Les cortèges, manifestations et rassemblements sont interdits sur les autoroutes, conformément à l'AR du 1^{er} décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière, article 21, 6.1°;

- En matière de football, la loi du 21 décembre 1998 relative à la sécurité lors des matches de football permet aux fonctionnaires désignés par le Roi d'imposer une interdiction administrative de stade, une interdiction administrative de périmètre et une interdiction administrative de quitter le territoire.

Outre ces hypothèses d'interdiction à titre de sanction, l'interdiction immédiate de stade peut être imposée par un fonctionnaire de police, à titre de mesure de sécurité temporaire afin de parer à un risque accru pour la sécurité, dans l'attente d'une éventuelle interdiction administrative de stade.

L'interdiction de lieu prononcée sur la base de l'article 134^{sexies} de la NLC en est un autre exemple.

(9) Une distinction doit être faite entre mesures préventives, régulatrices et répressives.

Mesures préventives

Pour les autorités communales, la possibilité d'instaurer un système d'autorisations (permissions ou autorisations préalables) dans le cadre d'événements doit être considérée comme une mesure préventive. Il s'agit d'une limitation préalable ayant un impact direct sur le droit de réunion. Tout justiciable est en effet soumis à une obligation préalable de demande d'autorisation afin de pouvoir organiser un événement. Cette possibilité d'autorisation préalable offerte au pouvoir exécutif fait figure d'exception au principe selon lequel des libertés ne peuvent être limitées (préventivement) que par le pouvoir législatif (par le biais d'une loi). Seules les réunions en plein air peuvent être soumises à cette mesure.

Mesures régulatrices

La mesure préventive va plus loin que la simple mesure régulatrice, laquelle a uniquement pour objet l'exercice régulé de droits et libertés, sans porter atteinte à ces derniers. Des mesures régulatrices peuvent être prises dans le cadre de réunions publiques ou de rassemblements de plein air. L'article 26 de la Constitution précise : “en se conformant aux lois qui peuvent régler l'exercice de ce droit”. Par le terme ‘régler’, il faut entendre ‘rendre possible selon certaines conditions’, ce qui implique par conséquent une possible interdiction lorsque les conditions en question ne sont pas remplies. Seules les modalités d'exercice sont réglées en vue d'un déroulement paisible et sûr impliquant le moins de nuisances et d'inconvénients possible pour l'ordre public. Les autorités doivent toutefois veiller à laisser des modalités d'exercice alternatives équivalentes afin de respecter les libertés. Une mesure régulatrice serait par exemple l'imposition de conditions suspensives (itinéraire à suivre, service d'ordre interne, ...) ou l'obligation de signaler la tenue de réunions publiques dans des lieux fermés ou couverts.

Mesures répressives

Ces mesures répressives peuvent avoir un impact sur les libertés si, par exemple en cas de troubles graves de l'ordre public, le bourgmestre met fin à une réunion ou à un rassemblement en demandant à la police de disperser la foule. Certaines mesures répressives ont un caractère purement punitif, par exemple lorsque des sanctions administratives

het geval dat GAS-boetes worden opgelegd voor overlastvormen of in het geval van gevangenisstraffen en geldboeten uitgesproken voor overtreding van het samscholingsverbod in de Neutrale Zone.

(10) Het privé-karakter is een feitenkwestie die 'in concreto' dient te worden beoordeeld op basis van onder meer :

- De normale aard of bestemming van de plaats van de vergadering

Vergaderingen die worden georganiseerd in plaatsen die door hun normale aard of bestemming een privé-karakter hebben of niet voor het publiek toegankelijk zijn, worden vermoed private vergaderingen te zijn, tenzij het tegendeel blijkt.

- De verhouding tussen de inrichter en de aanwezige personen

Een vergadering wordt als privé beschouwd indien volgende elementen kunnen aangetoond worden : de persoonlijke aanwijsbare band tussen de inrichter - beheerder - eigenaar en de aanwezige personen, de persoonlijke en individuele toegankelijkheid en de controle aan de ingang.

(11) De vergaderingen met een 'privé-karakter' genieten de bescherming van artikel 15 GW die de onschendbaarheid van de woning betreft en van artikel 22 GW m.b.t. de bescherming van het privé-leven. Hoewel een private vergadering niet noodzakelijk verbonden is met een privé-woning, blijft deze vergadering toch het voorrecht van onschendbaarheid genieten. In de meeste gevallen zijn de mogelijkheden van optreden van overheid en politie uiterst beperkt. Dit is ook zo i.g.v. conflicten, zoals bijvoorbeeld bij bedrijfsbezettingen, gekraakte panden ingericht als woning, ... Deze geschillen zijn immers problemen van privaatrechtelijke aard. Het betreft burgerlijke geschillen : aantasting van het eigendomsrecht, schending van de vrijheid van ondernemen, belemmering van de vrijheid van arbeid, berokkenen van economische schade, ..., die alleen via (sociaal) overleg en/of via het gemeenrecht kunnen geregeld worden door een beslissing van de bevoegde rechtbank.

Uit de bepalingen van artikel 135, § 2, NGW kan afgeleid worden dat de politiebevoegdheden van de bestuurlijke overheden zich uitstrekken tot alle oorzaken die hun oorsprong vinden in privé-eigendommen, en die door hun ongezonde of onveilige gevolgen de openbare orde in gevaar (kunnen) brengen (veruitwendiging). Het betekent daarom nog niet dat dit voldoende zou zijn om in een private plaats, waar het probleem zich voordoet, tussen te komen. De politiediensten kunnen enkel optreden in uitvoering van een beslissing van de gerechtelijke overheden of in uitvoering van een gerechtelijke beslissing genomen door een bevoegde rechtbank. Buiten deze gevallen kunnen de politiediensten enkel ambtshalve tussenkomen bij toestemming van de persoon die het werkelijke genot heeft van de plaats, hulpgeroep van binnenuit, ramp, onheil of schadegeval, bedreiging van het leven of van de lichamelijke integriteit, ...

In de specifieke context van sociale conflicten dienen bedrijfsbezettingen en stakersposten beschouwd te worden als vormen van stakingen die zich op het privé-terrein van een onderneming afwickelen. Naast de bescherming die privé-plaatsen genieten, dient ook rekening gehouden te worden met het feit dat het stakingsrecht onder meer wordt beschermd door de vrijheid van vereniging via vakbondsacties (Art. 27 GW), de vrijheid van vergadering (Art. 26 GW) en het Verdrag van New York betreffende economische, sociale en culturele rechten. De bestuurlijke overheid heeft hier niet de bevoegdheid om in dit geval preventieve maatregelen te nemen (voorafgaand verlof) of collectieve acties in een onderneming te verbieden. Niettemin, kunnen bepaalde feitelijkheden een impact hebben op de openbare orde en bijgevolg maatregelen van bestuurlijke politie noodzakelijk. In elk geval dient een eventuele interventie van de bevoegde bestuurlijke overheden en van de politiediensten rekening te houden met de context van het sociale overleg en met de mogelijke risico's op escalatie. Indien misdrijven worden gepleegd, dienen deze vastgesteld te worden krachtens de bevoegdheden van gerechtelijke politie.

(12) Art. 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden :

"1. Eenieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan met betrekking tot de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving nodig is in het belang van 's lands veiligheid, de openbare veiligheid, of het economisch welzijn van het land, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

communales (amendes) sont infligées en cas de nuisances ou lorsque des peines d'emprisonnement assorties d'amendes sont prononcées pour violation de l'interdiction de rassemblement au sein de la Zone neutre.

(10) Le caractère privé est une question de faits évaluée 'in concreto', notamment sur la base :

- De la nature ou de l'usage normal du lieu de la réunion

Jusqu'à preuve du contraire, les réunions organisées dans des lieux qui, de par leur nature ou usage normal, ont un caractère privé ou ne sont pas accessibles au public, sont supposées être des réunions privées.

- Des relations entre l'organisateur et les personnes présentes

Une réunion est considérée comme étant privée si les éléments suivants peuvent être établis : liens personnels manifestes entre l'organisateur - exploitant - propriétaire et les personnes présentes, les conditions d'accès personnalisées et individualisées et le contrôle à l'entrée.

(11) Les réunions à caractère privé bénéficient de la protection de l'article 15 de la Constitution traitant de l'inviolabilité du domicile et de la protection de l'article 22 de la Constitution sur la protection de la vie privée. Bien qu'une réunion privée ne doive pas nécessairement avoir lieu dans une habitation privée, cette réunion bénéficie malgré tout du privilège d'inviolabilité. Dans la plupart des cas, les possibilités d'intervention des autorités et de la police sont extrêmement limitées. Ceci vaut aussi pour des situations de conflits dans le sens, par exemple, d'une occupation d'entreprise, d'une occupation de bâtiments par des squatters qui y ont élu domicile, Ces litiges sont en effet avant tout, des problèmes d'ordre privé : violation du droit de propriété, atteinte à la liberté d'entreprise, entrave à la liberté de travail, préjudice économique, ..., pouvant uniquement être réglés par la concertation (sociale) et/ou le droit commun par une décision du tribunal compétent.

De l'article 135, § 2, NLC, l'on peut déduire que les compétences de police des autorités de police administrative s'étendent à toutes les causes trouvant leur origine dans des propriétés privées mettant (pouvant mettre) en péril l'ordre public de par leur précarité ou leur dangerosité (extériorisation). Ceci n'est toutefois pas suffisant pour pouvoir intervenir dans les lieux privés d'où émane le problème. Les services de police ne pourront intervenir qu'en exécution d'une décision des autorités judiciaires ou d'une décision de justice prise par une juridiction compétente. En dehors de ces cas, l'intervention d'office des services de police n'est possible que dans les circonstances suivantes : autorisation de la personne ayant la jouissance effective du lieu, appel à l'aide venant de l'intérieur, catastrophe, calamité ou dommage, menace pour la vie ou l'intégrité physique, ...

Dans le contexte spécifique de conflits sociaux, l'occupation d'entreprises et les piquets de grève doivent être considérés comme des expressions du droit de grève, qui se déroulent sur le terrain privé d'une entreprise. En plus de la protection que bénéficient les lieux privés, il convient de tenir compte également du fait que le droit de grève est, entre autres, protégé par la liberté d'association par le biais d'actions syndicales (Art. 27 de la Constitution), la liberté de réunion (Art. 26 de la Constitution) et le Traité de New York concernant les droits économiques, sociaux et culturels. L'autorité administrative n'a pas la compétence dans ce cas de prendre des mesures préventives (autorisation préalable) ou d'interdire une action collective dans une entreprise. Néanmoins certains faits peuvent avoir un impact sur l'ordre public et peuvent dès lors nécessiter des mesures de police administrative. Dans ce cas une intervention éventuelle des autorités compétentes de police administrative et des services de police doit tenir compte du contexte de la concertation sociale et des risques possibles d'escalade. Si des infractions sont commises, les services de police sont tenus de les constater en vertu de leurs compétences de police judiciaire.

(12) Art. 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales :

"1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui."

(13) Preventieve maatregelen (vergunningplicht) zijn uitgesloten voor deze openbare vergaderingen in besloten of overdekte plaatsen voor zover ze vreedzaam, ongewapend en conform de wet verlopen. Zo kan de burgemeester bijvoorbeeld een einde stellen aan een vergadering in een besloten of overdekte plaats indien zware onlusten zijn uitgebroken tussen de deelnemers en andere maatregelen onafdoend blijken.

(14) De toelating of weigering van de burgemeester voor de bijeenkomsten in open lucht gebeurt niet in functie van de doelstellingen of van het motief van de bijeenkomst. De overheid laat zich leiden door de evenwichtige afweging tussen de bescherming van het recht te vergaderen enerzijds en de noodwendigheden van het verkeer en van de risico's voor de materiële openbare orde anderzijds. De weigering moet gemotiveerd, subsidiaire en proportioneel zijn.

(15) Art. 135, § 2, NGW :

“De gemeenten hebben ook tot taak het voorzien, ten behoeve van de inwoners, in een goede politie, met name over de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen.

Meer bepaald, en voor zover de aangelegenheid niet buiten de bevoegdheid van de gemeenten is gehouden, worden de volgende zaken van politie aan de waakzaamheid en het gezag van de gemeenten toevertrouwd :

1° alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op openbare wegen, straten, kaden en pleinen, hetgeen omvat de reiniging, de verlichting, de opruiming van hindernissen, het slopen of herstellen van bouwvallige gebouwen, het verbod om aan ramen of andere delen van gebouwen enig voorwerp te plaatsen dat door zijn val schade kan berokkenen, of om wat dan ook te werpen dat voorbijgangers verwondingen of schade kan toebrengen of dat schadelijke uitwasemingen kan veroorzaken; voor zover de politie over het wegverkeer betrekking heeft op blijvende of periodieke toestanden, valt zij niet onder de toepassing van dit artikel;

2° het tegengaan van inbreuken op de openbare rust, zoals vechtpartijen en twisten met volksoploop op straat, tumult verwekt in plaatsen van openbare vergadering, nachtgerucht en nachtelijke samenscholingen die de rust van de inwoners verstoren;

3° het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen, zoals op jaarmarkten en markten, bij openbare vermaken, plechtigheden, vertoningen en spelen, in drankgelegenheden, kerken en andere openbare plaatsen;

4° het toezicht op een juiste toemeting bij het slijten van waren (waarvoor meeteenheden of meetwerktuigen gebruikt worden) en op de hygiëne van openbaar te koop gestelde eetwaren;

5° het nemen van passende maatregelen om rampen en plagen, zoals brand, epidemieën en epizootieën te voorkomen en het verstrekken van de nodige hulp om ze te doen ophouden;

6° het verhelpen van hinderlijke voorvallen waartoe rondzwervende kwaadaardige of woeste dieren aanleiding kunnen geven;

7° het nemen van de nodige maatregelen, inclusief politieverordeningen, voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.”.

(16) “Elke gemeente is aansprakelijk voor de misdrijven op haar grondgebied, met openlijke dwanghandelingen of met geweld, door al of niet gewapende samenscholingen of bijeenkomsten gepleegd, hetzij tegen de personen, hetzij tegen de nationale of private eigendommen, alsook voor de schadevergoeding waartoe zij aanleiding geven.” (Art. 1 - Titel IV van het Decreet).

Is geen samensholling in de zin van het decreet, een samensholling die spontaan ontstaan is en van korte duur is. Dergelijke samenscholingen kan de gemeenteverheid niet voorzien. Zij kan dan ook geen maatregelen treffen of ervoor aansprakelijk worden gesteld.

Onder machtsvertoon of geweld dient elke feitelijkheid te worden verstaan, welke een bewuste aanslag op personen en eigendommen vormt en die zich op zulke wijze heeft voorgedaan dat de waakzaamheid van de gemeentelijke overheid ze had kunnen voorkomen of had toegelaten de daders ervan kenbaar te maken. Cass. 22.3.1906.

(17) De burgemeester is een natuurlijke persoon die rechtstreeks in naam en voor rekening van een rechtspersoon van publiek recht, met name de gemeente, handelt. Hij vertegenwoordigt in zijn hoedanigheid de overheid die verantwoordelijk is voor het algemeen belang.

(18) De burgemeester is belast met de uitvoering van de wetten, de decreten, de ordonnances, de verordeningen en de besluiten van de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de Gemeenschapscommissies, de provincieraad en de bestendige deputatie van de provincieraad, tenzij zulks uitdrukkelijk aan het college van burgemeester en schepenen of aan de gemeenteraad is opgedragen.

(13) Les mesures préventives (obligation d'autorisation) sont exclues pour ces réunions publiques dans des lieux fermés ou couverts, pour autant qu'elles soient pacifiques, non armées et conformes à la loi. Le bourgmestre peut, par exemple, mettre fin à une réunion dans un lieu clos et couvert si des troubles graves éclatent parmi les participants et que les autres mesures prises s'avèrent inopérantes.

(14) La décision du bourgmestre d'autoriser ou de refuser la tenue d'un rassemblement en plein air n'est pas prise en fonction des objectifs ou du motif du rassemblement. Les autorités se basent sur la recherche d'un équilibre entre la protection de la liberté de réunion, d'une part, et les impératifs liés à la circulation et les risques pour l'ordre public matériel, d'autre part. La décision d'interdiction doit être motivée, subsidiaire et proportionnelle.

(15) Art. 135, § 2, NLC :

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

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

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoyage, l'illumination, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine, l'interdiction de rien exposer aux fenêtres ou autres parties des bâtiments qui puisse nuire par sa chute, et celle de rien jeter qui puisse blesser ou endommager les passants, ou causer des exhalaisons nuisibles; la police de la circulation routière, en tant qu'elle s'applique à des situations permanentes ou périodiques, ne tombe pas sous l'application du présent article;

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

3° le maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics;

4° L'inspection sur la fidélité du débit des denrées pour la vente desquelles il est fait usage d'unités ou d'instruments de mesure, et sur la salubrité des comestibles exposés en vente publique;

5° Le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que les incendies, les épidémies et les épizooties;

6° Le soin de remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux malfaisants ou féroces;

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

(16) “Chaque commune est responsable des délits commis à force ouverte ou par violence sur son territoire, par des attroupements ou rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés nationales ou privées, ainsi que des dommages-intérêts auxquels ils donneront lieu.” (Art. 1 - Titre IV du Décret).

N'entrent pas en ligne de compte dans le cadre de ce décret les attroupements spontanés et de courte durée. De tels attroupements ne peuvent pas être prévus par les autorités communales, qui ne peuvent dès lors pas prendre de mesures ni être tenues responsables.

Par force ouverte ou violence, il convient d'entendre toute voie de fait constituant une atteinte intentionnelle à des personnes et des propriétés et se déroulant de manière telle à pouvoir déjouer la vigilance des autorités communales ou à identifier ses auteurs. Cass. 22.3.1906.

(17) Le bourgmestre est une personne physique agissant directement au nom et pour le compte d'une personne de droit public, à savoir la commune. Il représente, dans le cadre de ses attributions, l'autorité responsable de l'intérêt général.

(18) Le bourgmestre est chargé de l'exécution des lois, des décrets, des ordonnances, des règlements et arrêtés de l'Etat, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial, à moins qu'elle ne soit formellement attribuée au collège des bourgmestre et échevins ou au conseil communal.

(19) Op basis van artikel 133 NGW is de burgemeester, enerzijds, belast met de uitvoering van de (politie)wetten, de (politie)decreten, de (politie)ordonnanties, de (politie)verordeningen en de (politie)besluiten. Anderzijds, is hij op basis van hetzelfde artikel ook belast, bij gebrek aan adequate bepalingen in voorvermelde reglementeringen, met het zelf nemen van de gepaste politiebepalingen voor de uitvoering van de bepalingen en de taken voorzien in artikel 135, § 2, NGW.

(20) Art. 134, § 1, NGW :

“In geval van oproer, kwaadwillige samenshoring, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners, kan de burgemeester politieverordeningen maken, onder verplichting om daarvan onverwijld aan de gemeenteraad kennis te geven, met opgave van de redenen waarom hij heeft gemeend zich niet tot de raad te moeten wenden. Die verordeningen vervallen dadelijk, indien zij door de raad in de eerstvolgende vergadering niet worden bekrachtigd.”.

(21) Arrest van de Raad van State nr. 189.378 van 10 januari 2009 in de zaak A. 191.010/XII-5.676.

(22) Een organisator kan door de burgemeester verplicht worden om een interne ordedienst van de eigen organisatie in te zetten. Deze hebben geen enkele bevoegdheid m.b.t. de personencontrole of de controle van kledij en goederen. Ze kunnen de deelnemers enkel informeren, sensibiliseren, begeleiden en kanaliseren met het oog op positieve beïnvloeding van gedrag zonder gebruik van dwang.

Zie Arrest van de Raad van State nr. 189.378 van 10 januari 2009 in de zaak A. 191.010/XII-5.676 waarvan onder meer kan afgeleid worden dat :

- Luidens artikel 26, tweede lid, van de Grondwet de bijeenkomsten op de openbare weg ten volle aan politiewetten onderworpen blijven. Dit lijkt te betekenen dat de wetgever en de door de wetgever aangewezen overheden alle maatregelen mogen nemen om te voorkomen dat de openbare orde wordt verstoord.

- Dergelijke maatregelen wel in redelijk verband dienen te staan tot het doel dat ze nastreven.

- Het vanzelfsprekend is dat de interne ordedienst geen politietaken kan uitoefenen, maar dat een dergelijke ordedienst door de burgemeester wel nodig wordt geacht voor het begeleiden van de betoging en het in goede banen leiden ervan.

- In de gegeven omstandigheden, de gestelde voorwaarde van de organisatie van een interne ordedienst die erop gericht is in de eerste lijn wanordelijkheden te voorkomen, in de huidige stand van de rechtspleging niet als onevenredige maatregel kan worden aangemerkt, die de vrijheid van vereniging en vrijheid van meningsuiting bovenmatig beperkt of zelfs verhindert. Ze houdt dus geen schending in van de artikelen 19 en 26 van de Grondwet.

Zie ook voetnoot 32.

(23) Het verbieden of repressief ontbinden van een vergadering of bijeenkomst is een ultieme maatregel die slechts wettig is als dit het enige en beste (aangepast, noodzakelijk en effectief) middel is om de orde te handhaven of te herstellen, gelet op de subsidiariteitsvereiste, de proportionaliteitsvereiste en het opportuniteitsbeginsel. “Het feit dat mogelijk de nodige ordemachten moeten voorzien worden om het hoofd te kunnen bieden aan elke eventualiteit, wordt beschouwd als een noodzakelijk en evident gevolg van bepaalde omstandigheden inherent aan het sociale leven. Het is op zich een onvoldoende grond om een bestreden verbod op het uitoefenen van een openbaar recht te rechtvaardigen” (Arrest Raad van State nr. 146.226 du 17 juni 2005).

Dezelfde redenering geldt voor het omgaan met tegenmanifestaties. Het is niet ongewoon dat de organisatie van een evenement rond gepolariseerde en sterk emotioneel beladen thema's een tegenreactie opwekt bij anders gezinden en partijen die andere belangen of meningen hebben. De aankondiging of de aanwezigheid van een tegenmanifestatie is op zich ook onvoldoende om de geïsoleerde manifestatie of de tegenmanifestatie preventief te verbieden. Dit is zeker het geval wanneer de verwachte commotie in verband met een bepaalde symboliek of thematiek het niveau van de gewone polemiek tussen voor- en tegenstanders niet overstijgt en de risico's met gepaste maatregelen kunnen beheerd worden. De overheid is dus verplicht om maatregelen te nemen en voldoende politie-effectieven te (laten) voorzien om het rustige verloop van beide manifestaties mogelijk te maken en confrontatie en schade te vermijden.

Door het uitvaardigen van een samenscholingsverbod worden de mogelijkheden van het genegotieerd beheer en de controle op bijeenkomsten voor een stuk beperkt. Er is ook geen garantie dat het verbod

(19) Sur base de l'article 133 NLC, le bourgmestre est d'une part chargé de l'exécution des lois, décrets, ordonnances, règlements et arrêtés de police. Il est d'autre part chargé, sur base du même article, en cas d'absence de dispositions dans les réglementations précitées, de prendre lui-même les arrêtés de police en exécution des dispositions et tâches prévues à l'article 135, § 2, NLC.

(20) Art. 134, § 1, NLC :

“En cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants, le bourgmestre peut faire des ordonnances de police, à charge d'en donner sur le champ communication au conseil, en y joignant les motifs pour lesquels il a cru devoir se dispenser de recourir au conseil. Ces ordonnances cesseront immédiatement d'avoir effet si elles ne sont confirmées par le conseil à sa plus prochaine réunion.”.

(21) Arrêt du Conseil d'Etat n° 189.378 du 10 janvier 2009 concernant le dossier A. 191.010/XII-5.676.

(22) Un organisateur peut être obligé par le bourgmestre de prévoir un service d'ordre interne à l'organisation. Ce dernier ne dispose d'aucune compétence en matière de contrôle de personnes, de vêtements ou de biens. Ils peuvent uniquement informer, sensibiliser, accompagner et canaliser les participants en vue d'influencer positivement le comportement de ces derniers, le tout sans recours à la contrainte.

Voir Arrêt du Conseil d'Etat n° 189.378 du 10 janvier 2009 dans l'affaire A. 191.010/XII-5.676 duquel il est possible de déduire entre autres que :

- Conformément à l'article 26, deuxième alinéa, de la Constitution, les rassemblements sur la voie publique restent entièrement soumis aux lois de police. Ceci semble signifier que le législateur et les autorités désignées par lui peuvent prendre toutes les mesures pour éviter que l'ordre public soit perturbé.

- Ces mesures doivent être proportionnelles au but poursuivi.

- De toute évidence le service d'ordre interne n'est pas autorisé à effectuer des tâches de police, mais qu'un tel service d'ordre est considéré par le bourgmestre comme nécessaire pour l'accompagnement de la manifestation et pour veiller au bon déroulement de celle-ci.

- Dans les circonstances données, l'obligation d'organiser un service d'ordre interne, qui vise à prévenir en première ligne les désordres ne peut, dans l'état actuel de la jurisprudence, être considérée comme une mesure non proportionnée qui limiterait ou empêcherait la liberté de réunion et la liberté d'opinion de façon excessive. Elle ne constitue donc pas une violation des articles 19 et 26 de la Constitution.

Voir également note 32.

(23) L'interdiction ou la dispersion d'une réunion ou d'un rassemblement est une mesure ultime qui n'est justifiée que s'il s'agit de l'unique et meilleur moyen (adapté, nécessaire et effectif) pour maintenir ou rétablir l'ordre, en veillant aux principes de subsidiarité, de proportionnalité et d'opportunité. Arrêt du Conseil d'Etat n° 146.226 du 17 juin 2005 : “La nécessité éventuelle de prévoir des forces de l'ordre suffisantes pour parer à toute éventualité ne constituait que le corollaire ordinaire de certaines occurrences banales de la vie sociale, et ne pouvait justifier l'interdiction querellée de l'exercice d'une liberté publique”.

Le même raisonnement vaut également pour une contre-manifestation. Il n'est pas inhabituel que l'organisation d'un événement autour de thèmes polarisés et fortement chargés en émotion suscite une réaction au sein des autres confessions et parties qui ont des intérêts ou opinions divergents. L'annonce ou la présence d'une contre-manifestation est également en soi insuffisante pour interdire préventivement ladite manifestation ou contre-manifestation. Cela sera certainement le cas lorsque l'agitation prévue, liée à une symbolique ou une thématique déterminée, ne dépasse pas un niveau normal de polémique entre les protagonistes aux intérêts opposés et lorsque les risques peuvent être gérés par des mesures adaptées. L'autorité est dès lors obligée de prendre des mesures et de prévoir des effectifs policiers suffisants pour permettre le déroulement paisible des deux manifestations et d'éviter des confrontations et dégâts.

En promulguant une interdiction de rassemblement, les possibilités de la gestion négociée ainsi que le contrôle du rassemblement sont partiellement limitées. Il n'y a également pas de garantie que l'interdiction soit strictement

strikt wordt nageleefd. Het doen naleven van een samenscholingsverbod vraagt ook bijzondere inspanningen van de politie die minder mogelijkheden krijgt in de keuze van haar optreden en sneller zal verplicht worden, bij niet naleving, een strikte toepassing af te dwingen door gebruik van dwang. De impact op de openbare orde en op de deëscalatie van conflicten moet dus grondig en permanent worden geëvalueerd.

Het uitvaardigen van een samenscholingsverbod moet bijzonder gemotiveerd worden, aangezien het verbod een schending is van de rechten en vrijheden.

(24) Art. 134^{sexies} NGW :

“§ 1. De burgemeester kan, in geval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of collectieve gedragingen, of in geval van herhaaldelijke inbreuken op de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad gepleegd op eenzelfde plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen en die een verstoring van de openbare orde of een overlast met zich meebrengen, beslissen over te gaan tot een tijdelijk plaatsverbod van een maand, tweemaal hernieuwbaar, jegens de dader of de daders van deze gedragingen.

§ 2. Onder “tijdelijk plaatsverbod” wordt verstaan : het verbod binnen te treden in een of meerdere duidelijke perimeters van plaatsen die als toegankelijk voor het publiek worden bepaald, gelegen binnen een gemeente, zonder evenwel het geheel van het grondgebied te beslaan. Wordt beschouwd als plaats die toegankelijk is voor het publiek : elke plaats die gelegen is in de gemeente die niet enkel toegankelijk is voor de beheerder van de plaats, voor degene die er werkt of voor degenen die er individueel worden uitgenodigd, met uitzondering van de woonplaats, de plaats van het werk of de plaats van de onderwijs- of opleidingsinstelling van de overtreder.

§ 3. De in § 1 bedoelde beslissing moet aan de volgende voorwaarden voldoen :

1° met redenen omkleed zijn op basis van de hinder die verband houdt met de openbare orde;

2° bevestigd worden door het college van burgemeester en schepenen, of het gemeentecollege, bij de eerstvolgende vergadering, na de dader of de daders van die gedragingen of hun raadsman te hebben gehoord en nadat hij de mogelijkheid heeft gehad ter gelegenheid hiervan zijn verdedigingsmiddelen schriftelijk of mondeling te doen gelden, behalve indien hij, na te zijn uitgenodigd via een aangetekende brief, zich niet heeft gemeld en geen geldige motieven naar voren gebracht heeft voor zijn afwezigheid of zijn verhinderd.

§ 4. De beslissing kan worden genomen, ofwel na een door de burgemeester betekende schriftelijke verwittiging die de dader of de daders van die gedragingen op de hoogte brengt van het feit dat een nieuwe inbreuk op een identieke plaats of ter gelegenheid van gelijkaardige gebeurtenissen aanleiding zal kunnen geven tot een plaatsverbod, ofwel, met het oog op de ordehandhaving, zonder verwittiging.

§ 5. In geval van niet-naleving van het tijdelijk plaatsverbod, kan de dader of kunnen de daders van die gedragingen gestraft worden met een administratieve geldboete zoals voorzien door de wet (...) betreffende de gemeentelijke administratieve sancties.”

(25) Wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus (WGP).

(26) De werkgever is verantwoordelijk voor de structurele planmatige aanpak van preventie inzake arbeidsveiligheid en welzijn op het werk, en dit door middel van een dynamisch risicobeheersingssysteem opgenomen in een globaal preventieplan en jaaractieplannen. Op basis van de risicoanalyse van de uit te voeren opdrachten en functies (zoals bedoeld in de welzijnswetgeving) worden preventiemaatregelen gedefinieerd (opleidingen, trainingen, collectieve en persoonlijke beschermingsmiddelen, arbeidsgeneeskundig onderzoek, ...). Op basis van de positionele risicoanalyse van een bepaalde gebeurtenis in het kader van openbare orde, bepaalt de verantwoordelijke voor de leiding en coördinatie van de politieopdrachten de in te zetten middelen (personeel, arbeidsmiddelen, beschermingsmiddelen, ...). Zie ook voetnoten 57 en 58.

(27) Art. 43 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus :

“In geval van ramp, onheil, schadegeval, oproer, kwaadwillige samenscholingen of ernstige en nakende bedreigingen van de openbare orde, en wanneer de middelen van de lokale politie onvoldoende zijn, kan de burgemeester of de persoon die hem vervangt, met het oog op de handhaving of het herstel van de openbare orde, de federale politie vorderen.

De gouverneur en de arrondissementscommissaris worden door de opvorderende overheid onmiddellijk over de vordering ingelicht.

respectée. L'observation d'une interdiction de rassemblement demande aussi certains efforts de la part de la police qui se voit limitée dans les possibilités de choix d'intervention et qui sera donc plus rapidement obligée, en cas de non-respect, d'imposer une application stricte de l'interdiction par l'usage de la contrainte. L'impact sur l'ordre public et sur la désescalade des conflits doit donc être évalué de façon sérieuse et permanente.

La promulgation d'une interdiction de rassemblement doit être particulièrement motivée étant donné qu'elle constitue une atteinte aux droits et libertés.

(24) Art. 134^{sexies} NLC :

“§ 1^{er}. Le bourgmestre peut, en cas de trouble à l'ordre public causé par des comportements individuels ou collectifs, ou en cas d'infractions répétées aux règlements et ordonnances du conseil communal commises dans un même lieu ou à l'occasion d'événements semblables, et impliquant un trouble de l'ordre public ou une incivilité, décider d'une interdiction temporaire de lieu d'un mois, renouvelable deux fois, à l'égard du ou des auteurs de ces comportements.

§ 2. Par “interdiction temporaire de lieu”, on entend l'interdiction de pénétrer dans un ou plusieurs périmètres précis de lieux déterminés accessibles au public, situés au sein d'une commune, sans jamais pouvoir en couvrir l'ensemble du territoire. Est considéré comme lieu accessible au public : tout lieu situé dans la commune qui n'est pas uniquement accessible au gestionnaire du lieu, à celui qui y travaille ou à ceux qui y sont invités à titre individuel, à l'exception du domicile, du lieu de travail ou de l'établissement scolaire ou de formation du contrevenant.

§ 3. La décision visée au § 1^{er} doit remplir les conditions suivantes :

1° être motivée sur la base des nuisances liées à l'ordre public;

2° être confirmée par le collège des bourgmestres et échevins ou le collège communal, à sa plus prochaine réunion, après avoir entendu l'auteur ou les auteurs de ces comportements ou leur conseil et après qu'il ait eu la possibilité à cette occasion de faire valoir ses moyens de défense par écrit ou oralement, sauf si après avoir été invité par lettre recommandée, il ne s'est pas présenté et n'a pas présenté de motifs valables d'absence ou d'empêchement.

§ 4. La décision peut être prise, soit après un avertissement écrit notifié par le bourgmestre informant l'auteur ou les auteurs de ces comportements du fait qu'une nouvelle infraction dans un lieu ou lors d'événements identiques pourra donner lieu à une interdiction de lieu, soit, à des fins de maintien de l'ordre, sans avertissement.

§ 5. En cas de non-respect de l'interdiction temporaire de lieu, l'auteur ou les auteurs de ces comportements sont passibles d'une amende administrative telle que prévue par la loi (...) relative aux sanctions administratives communales.”

(25) Loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI).

(26) L'employeur est responsable pour le développement d'une approche planifiée et structurée de la prévention dans le domaine du bien-être et de la sécurité au travail, sur base d'un système dynamique de gestion des risques repris dans un plan global de prévention et dans les plans d'action annuels. Sur base de l'analyse de risque des missions à exécuter et des fonctions (comme prévu dans la législation ‘Bien-être et Sécurité au Travail’), des mesures préventives sont définies (formations, entraînements, moyens de protection individuels et collectifs, médecine du travail, ...). Sur base de l'analyse de risque policière d'un événement particulier d'ordre public, le responsable de la direction et de la coordination des missions de police détermine les moyens à mettre en œuvre (personnel, moyens de travail, moyens de protection, ...). Voir aussi notes en bas de pages 57 et 58.

(27) Art. 43 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux :

“En cas de calamités, de catastrophes, de sinistres, d'émeutes, d'attroupements hostiles ou de menaces graves et imminentes contre l'ordre public, et lorsque les moyens de la police locale sont insuffisants, le bourgmestre ou celui qui le remplace peut requérir la police fédérale aux fins de maintenir ou de rétablir l'ordre public.

Le gouverneur et le commissaire d'arrondissement sont immédiatement informés de la réquisition par l'autorité requérante.

Wanneer de middelen van de politiediensten onvoldoende zijn om de openbare orde te handhaven, kan de burgemeester de krijgsmacht vorderen.”.

(28) Art. 119 van de NGW :

“De gemeenteraad maakt de gemeentelijke reglementen van inwendig bestuur en de gemeentelijke politieverordeningen, met uitzondering van de tijdelijke politieverordeningen op het wegverkeer bedoeld in artikel 130*bis*.

Deze reglementen en verordeningen mogen niet in strijd zijn met de wetten, de decreten, de ordonnances, de reglementen en de besluiten van de Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de gemeenschapscommissies, de provincieraad en de bestendige deputatie van de provincieraad. De raad zendt hiervan binnen achtenveertig uren een afschrift aan de bestendige deputatie van de provincieraad.

Een afschrift van die reglementen en politieverordeningen wordt dadelijk toegezonden aan de griffie van de rechtbank van eerste aanleg en aan die van de politierechtbank, waar zij in een daartoe bestemd register worden ingeschreven.

Van die reglementen en verordeningen wordt melding gemaakt in het bestuursmemoriaal van de provincie.”.

(29) Politieverordeningen, ook algemeen politiereglement genoemd, leggen algemene, abstracte en onpersoonlijke regels vast, die een onbepaald aantal keren van toepassing zijn op alle ingezetenen of een categorie van ingezetenen.

In bepaalde gevallen vaardigt de gemeenteraad tijdelijke politieverordeningen uit die meer van toepassing zijn op een concreet specifiek geval, bijvoorbeeld een samscholingsverbod naar aanleiding van stadsrellen, het verbod op alcoholhoudende dranken, ...

Deze politieverordeningen hebben, in tegenstelling tot politiebepalingen genomen door de burgemeester, het voordeel dat ze in geval van overtreding straffen of sancties kunnen bepalen. In het geval dat in de politieverordening geen straffen of sancties worden bepaald, kan het niet-naleven ervan niet gesanctioneerd worden.

De verbods- of gebodsbepalingen hebben dan de facto slechts de waarde van een aanbeveling.

(30) De gedragingen die overlast genereren worden samen met de voorziene straf of sanctie (de politiestraf of de gemeentelijke administratieve sanctie) in een politieverordening bepaald.

Bij de keuze voor een politiestraf wordt de vervolging in handen van het openbaar ministerie gelegd.

Gemeenten die opteren voor een administratieve sanctie staan zelf in voor het opleggen ervan via bevoegde ambtenaren. Politieambtenaren en agenten van politie hebben een ruime vaststellingsbevoegdheid. Andere bevoegde ambtenaren zijn in principe enkel bevoegd voor het vaststellen van de inbreuken op de bepalingen m.b.t. de gemeentelijke administratieve sanctie. In verband met de administratieve sanctie dient te worden opgemerkt dat artikel 119*bis* NGW wordt gewijzigd door artikel 46 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (in werking getreden op 1 januari 2014). Door artikel 50 van dezelfde wet wordt artikel 119*ter* NGW opgeheven. Het is de wet van 24 juni 2013 zelf die in de toekomst het wettelijke kader in verband met de gemeentelijke administratieve sancties bevat.

(31) Het komt ook aan de gemeenteraad toe te bepalen welke gedragingen als openbare overlast worden beschouwd. Een grondig inzicht in de samenlevingsproblematiek en een diepgaande probleemanalyse zijn noodzakelijk voor het vastleggen van de ‘strafbare of sanctioneerbare gedragingen’ en de ontwikkeling van een rechtvaardig, doeltreffend en niet-stigmatiserend gewapend bestuur.

(32) Op basis van de wet op de private veiligheid kan het toezicht op en de controle van personen met het oog op het verzekeren van de veiligheid niet uitgeoefend worden door bewakingsondernemingen op de openbare weg behoudens op plaatsen bedoeld in artikel 11, § 3 van voornoemde wet. Deze private personencontrole is op basis van dit artikel onder meer mogelijk voor evenementen van culturele, folkloristische of sportieve aard. In dit geval bepaalt een politiereglement de afbakening van de zone waar bewakingsactiviteiten kunnen worden uitgeoefend, de duur of, in voorkomend geval de periodiciteit gedurende dewelke de maatregel geldt en de bewakingsonderneming die de opdracht zal uitvoeren.

Artikel 11, § 1, van de wet op de private veiligheid bepaalt dat, onverminderd artikel 422*bis* van het Strafwetboek en elke andere verplichting om bijstand te verlenen aan personen in gevaar, het de bewakingsondernemingen, de ondernemingen voor veiligheidsadvies en de interne bewakingsdiensten verboden is, in het kader van hun

Lorsque les moyens des services de police ne suffisent pas pour maintenir l'ordre public, le bourgmestre peut requérir les forces armées.”.

(28) Art. 119 de la NLC :

“Le conseil fait les règlements communaux d'administration intérieure et les ordonnances de police communale, à l'exception des ordonnances de police temporaires visées à l'article 130*bis*.

Ces règlements et ordonnances ne peuvent être contraires aux lois, aux décrets, aux ordonnances, aux règlements, aux arrêtés de l'Etat, des Régions, des Communautés, des Commissions communautaires, du conseil provincial et de la députation permanente du conseil provincial. Le conseil en transmet, dans les quarante-huit heures, des expéditions à la députation permanente du conseil provincial.

Expéditions de ces règlements et ordonnances seront immédiatement transmises au greffe du tribunal de première instance et à celui du tribunal de police où elles seront inscrites sur un registre à ce destiné.

Mention de ces règlements et ordonnances sera insérée au Mémorial administratif de la province.”.

(29) Les ordonnances de police, aussi dénommées Règlement général de police, établissent des règles générales, abstraites et impersonnelles pouvant être appliquées un nombre indéterminé de fois à tous les habitants ou à une catégorie d'habitants.

Dans certains cas, le conseil communal décrète des ordonnances de police temporaires s'appliquant à des cas spécifiques concrets, comme par exemple une interdiction de rassemblement suite à une série de bagarres, une interdiction de boissons alcoolisées, ...

Ces ordonnances de police ont, contrairement aux arrêtés de police pris par le bourgmestre, l'avantage de pouvoir prévoir des peines ou des sanctions en cas d'infraction. Lorsqu'aucune peine ou sanction n'est prévue dans l'ordonnance, le non respect de celle-ci peut ne pas être sanctionné.

Les clauses prohibitives ou impératives n'ont alors de facto que valeur de recommandation.

(30) Les comportements qui génèrent des nuisances et les peines ou sanctions qui les accompagnent (peines de police ou sanctions administratives communales) sont définis dans une ordonnance de police.

En cas de peine de police, les poursuites sont confiées au ministère public.

Les communes qui optent pour une sanction administrative sont elles-mêmes responsables de l'infliger par le biais des fonctionnaires compétents. Les fonctionnaires et les agents de police disposent de compétences de constatation étendues. Les autres fonctionnaires compétents sont en principe uniquement habilités à constater les infractions aux dispositions relatives aux sanctions administratives communales. Concernant les sanctions administratives, il y a lieu de remarquer que l'article 119*bis* NLC est modifié par l'article 46 de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014). L'article 50 de cette même loi annule l'article 119*ter* NLC. La loi du 24 juin 2013 constituera à l'avenir le cadre légal en matière de sanctions administratives communales.

(31) Il revient également au conseil communal de déterminer quels comportements peuvent être considérés comme des nuisances publiques. Une bonne compréhension des problèmes de société et une analyse approfondie de ces derniers sont nécessaires afin de déterminer les ‘comportements punissables ou sanctionnables’ et de mettre en place une gouvernance armée qui soit juste, efficace et non stigmatisante.

(32) Sur la base de la loi sur la sécurité privée, il est interdit aux entreprises de gardiennage d'exercer une surveillance et un contrôle de personnes dans le cadre du maintien de la sécurité sur la voie publique, à l'exception des lieux mentionnés à l'article 11, § 3 de la loi précitée. Sur la base de cet article, pareil contrôle est notamment possible lors d'événements culturels, folkloriques ou sportifs. Dans ce cas, un règlement de police fixe la délimitation de la zone où peuvent être exercées les activités de gardiennage, la durée ou, le cas échéant, la périodicité pendant laquelle la mesure s'applique ainsi que l'entreprise de gardiennage qui va exécuter la mission.

L'article 11, § 1, de la loi sur la sécurité privée stipule que, sans préjudice de l'article 422*bis* du Code pénal et de toute autre obligation légale de prêter assistance aux personnes en danger, il est interdit aux entreprises de gardiennage, aux entreprises de consultance en sécurité et aux services internes de gardiennage, dans le cadre de leurs activités,

activiteiten, zich in te laten met of tussen te komen in een politiek- of een arbeidsconflict en op te treden tijdens of naar aanleiding van vakbondsactiviteiten of activiteiten met een politieke finaliteit.

Artikel 8,§ 6, van de wet op de private veiligheid verbiedt de controle van de kledij en de goederen van personen, met uitzondering van de toegangscontrole bij de evenementen in een voor het publiek toegankelijke plaats. Deze controle is enkel gericht op het zoeken naar wapens en gevaarlijke voorwerpen waarvan het binnenbrengen in een plaats het goede verloop van het evenement kan verstoren of de veiligheid van de aanwezigen in het gedrang kan brengen. De burgemeester moet hiervoor zijn toestemming geven en de controle is onderworpen aan cumulatieve uitoefeningsvoorwaarden (niet bij uitgangscntrole, enkel door bewakingsagenten of vrijwilligers van hetzelfde geslacht, op vrijwillige basis, niet systematisch, door een oppervlakkige betasting van de kleding, enkel gericht op wapens of gevaarlijke voorwerpen, geen directe of indirecte discriminatie en zonder gebruik van dwang of geweld). Bij weigering om zich aan de controle te onderwerpen, kan de toegang ontzegd worden.

Op basis van artikel 8, § 11, is het de bewakingsagenten verboden om personen identiteitsdocumenten te laten voorleggen of te laten overhandigen, te controleren, te kopiëren of in te houden, behoudens bij de toegang van niet voor publiek toegankelijke plaatsen die een bijzonder veiligheidsrisico kunnen uitmaken. Deze controle kan enkel op vrijwillige basis gebeuren. De bewakingsagenten kunnen aan iedereen die zich tegen deze controle verzet de toegang ontzeggen. Deze controle kan niet door vrijwilligers uitgevoerd worden.

(33) Er dient een specifieke bepaling in het algemeen gemeentelijk politiereglement opgenomen te worden die de overtredingen van de artikelen van de tijdelijke politieverordening, genomen op basis van artikel 130*bis* NGW, sanctioneert door het voorzien van straffen of administratieve geldboetes.

(34) Art. 130 NGW :

“De politie over de vertoningen behoort aan het college van burgemeester en schepenen; het kan in buitengewone omstandigheden elke vertoning verbieden teneinde de openbare rust te handhaven.

Dit college voert de verordeningen van de gemeenteraad uit voor alles wat de vertoningen betreft. De raad waakt tegen het geven van vertoningen die strijdig zijn met de openbare orde.”

Een vertoning, visueel of auditief, moet begrepen worden als bijvoorbeeld een toneelvoorstelling, een filmvoorstelling, ... Bepaalde concerten, liederen, dansvoorstellingen, ... kunnen in bepaalde gevallen ook aan deze voorwaarden beantwoorden voor zover ze een mening te kennen geven of een idee of een boodschap overbrengen. Het betreft dus een voorstelling, een spektakel, een optreden, ... met een openbaar karakter; in een voor het publiek toegankelijke plaats; waarbij een gedachte of mening tot uiting wordt gebracht.

De vrijheid van vertoningen wordt gewaarborgd door artikel 19 van de Grondwet (vrijheid van mening) en tevens uitdrukkelijk door een besluit van het Voorlopig Bewind van 21 oktober 1830 houdende het invoeren van volledige vrijheid om theaters op te richten en er stukken te laten opvoeren. Uitgaande van de premisse dat de vrijheid de regel is en de beperking van de vrijheid de uitzondering, dient het verbod een ultiem en tijdelijk middel te blijven om de openbare rust te handhaven. De aangewende motieven, gebaseerd op objectieve risico's, dienen betrekking te hebben op de buitengewone omstandigheden. Arrest van de Raad van State nr 146.226 van 17 juni 2005, rolnummer A.147.887/VI-16.642 waarbij gesteld wordt dat andere motieven, die de vrees uitdrukken dat bepaalde protestbewegingen zouden kunnen ontstaan tijdens de voorstelling, niet kunnen beschouwd worden als buitengewone omstandigheden in de zin van artikel 130 van de Nieuwe Gemeentewet. Zie ook voetnoot 23.

Deze buitengewone omstandigheden dienen in verband te staan met de handhaving en het herstel van de materiële openbare orde. Een verbod is niet mogelijk op basis van de morele openbare orde. Arrest van de Raad van State nr. 191.742 van 23 maart 2009, rolnummer A.191.858/XV-984 die stelt dat de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen om een vertoning te verbieden, wanneer buitengewone omstandigheden dit vereisen, niet in vraag wordt gesteld; het verbod in dit geval het enige middel moet zijn om de openbare rust te handhaven; dat een dergelijk verbod, dat afwijkt van de algemene regel van vrije meningsuiting, restrictief moet worden toegepast; dat de buitengewone omstandigheden die verondersteld worden het bestreden besluit te rechtvaardigen in eerste instantie gebaseerd zijn op de uitspraken van de artiest n.a.v. zijn vroegere spektakels, welke worden ervaren als beledigend t.a.v. een bepaalde gemeenschap door een groot deel van de publieke opinie; dat het college van burgemeester en schepenen niet de taak heeft gekregen om

de s'immiscer ou d'intervenir dans un conflit politique ou dans un conflit de travail et d'intervenir lors de ou à l'occasion d'activités syndicales ou à finalité politique.

L'article 8, § 6, de la loi sur la sécurité privée interdit le contrôle des vêtements et des biens personnels, sauf lors des contrôles d'accès à des événements se déroulant dans des lieux accessibles au public. Ces contrôles sont uniquement réalisés en vue de détecter des armes ou objets dangereux dont l'introduction dans le lieu peut perturber le bon déroulement de l'événement ou mettre en péril la sécurité des personnes présentes. Le bourgmestre doit donner son accord et les contrôles en question sont soumis à des conditions d'exercice cumulatives (pas de contrôles effectués à la sortie, uniquement par des agents de gardiennage ou des bénévoles du même sexe, sur base volontaire et non systématique, par le biais d'une palpation superficielle des vêtements, uniquement axés sur des armes ou des objets dangereux, sans discrimination directe ou indirecte et sans recours à la contrainte ou à la force). La personne qui refuse de se soumettre au contrôle peut se voir refuser l'accès.

Sur la base de l'article 8, § 11, il est interdit aux agents de gardiennage de se faire présenter ou remettre, de contrôler, de copier ou de conserver des documents d'identité de personnes, sauf à l'entrée de lieux non accessibles au public, qui peuvent représenter un risque particulier pour la sécurité. Ces contrôles ne peuvent avoir lieu que sur base volontaire. Les agents de gardiennage peuvent refuser l'accès aux endroits auxquels le contrôle se rapporte, à tous ceux qui s'opposent à ce dernier. Par ailleurs, ces contrôles ne peuvent pas être effectués par des bénévoles.

(33) Une disposition particulière dans le règlement général de police devra prévoir les peines ou les sanctions administratives aux infractions des articles de l'ordonnance de police temporaire, prise sur base de l'article 130*bis* NLC.

(34) Art. 130 NLC :

“La police des spectacles appartient au collège des bourgmestre et échevins; il peut, dans des circonstances extraordinaires, interdire toute représentation pour assurer le maintien de la tranquillité publique.

Ce collège exécute les règlements faits par le conseil communal pour tout ce qui concerne les spectacles. Le conseil veille à ce qu'il ne soit donné aucune représentation contraire à l'ordre public.”

Par spectacle, visuel ou auditif, il y a lieu d'entendre, par exemple, une représentation théâtrale ou une séance cinématographique, ... Certains concerts, chants, danses, ... peuvent, dans certains cas, répondre également à ces conditions, pour autant qu'ils expriment une opinion, une idée ou un message. Il s'agit donc d'un spectacle, d'une présentation, d'une production, ... à caractère public; dans un lieu accessible au public; au cours duquel des idées ou des opinions sont exprimées.

La liberté des spectacles est garantie par l'article 19 de la Constitution (liberté d'opinion) et aussi expressément par l'arrêté du Gouvernement provisoire du 21 octobre 1830 portant entière liberté pour élever des théâtres et y faire représenter des pièces. La liberté étant la règle et la limitation de liberté l'exception, l'interdiction doit rester le moyen ultime, à caractère temporaire, pour assurer le maintien de la tranquillité publique. Les motifs invoqués, sur base des risques objectifs, doivent être constitutifs de circonstances extraordinaires. Arrêt du Conseil d'Etat n° 146.226 du 17 juin 2005, n° du rôle A.147.887/VI-16.642 : Considérant que les autres motifs, qui traduisaient la crainte de voir se produire certains mouvements de protestation lors de la représentation, n'étaient pas constitutifs d'une circonstance extraordinaire au sens de l'article 130 de la Nouvelle loi communale. Voir aussi la note en bas de page 23.

Ces circonstances extraordinaires doivent être en relation au maintien et au rétablissement de l'ordre public matériel. Une interdiction n'est donc pas possible en vertu de l'ordre public moral. Arrêt du Conseil d'Etat n° 191.742 du 23 mars 2009, n° du rôle A.191.858/XV-984 : Considérant qu'il n'est pas contesté que l'article 130 de la Nouvelle loi communale n'autorise le collège des bourgmestre et échevins à interdire un spectacle que lorsque des circonstances extraordinaires l'exigent, l'interdiction devant être, dans ce cas, le seul moyen d'assurer le maintien de la tranquillité publique; qu'une telle interdiction, dérogeant à la règle générale de la liberté d'opinion et d'expression, doit être d'application restrictive; Considérant que les circonstances extraordinaires censées justifier l'arrêté attaqué sont en premier lieu 'les propos de l'artiste lors de ses précédentes représentations, lesquels sont ressentis comme injurieux envers la Communauté par une grande partie de l'opinion publique'; Considérant que le collège des bourgmestre et échevins, en effet, n'a pas reçu pour mission de veiller

preventief te waken over de politieke of morele correctheid, of in voorkomend geval over de strafrechtelijke gepastheid van vertoningen en nog minder van deze van de artiesten die de voorstelling geven; dat bepaalde uitspraken of gedragingen die door de wet worden betuigd enkel gerechtelijke vervolgingen kunnen rechtvaardigen en geen preventieve politimaatregel; dat de vrije meningsuiting één van de essentiële fundamenten is van een democratische maatschappij, één van de basisvoorwaarden voor de vooruitgang ervan en voor de persoonlijke ontplooiing van elkeen, dat deze vrijheid niet enkel geldt voor informatie of ideeën die gunstig worden onthaald of die beschouwd worden als onschadelijk of neutraal, maar ook voor deze die de publieke overheden of eender welke fractie van de bevolking kunnen kwetsen, choqueren of verontrusten, dat dit net de voorwaarden zijn voor pluralisme, tolerantie en open geest, zonder dewelke er geen sprake kan zijn van een democratische maatschappij. Zie ook voetnoot 7.

(35) Zoals voor de andere gemeentelijke organen, slaat de (controle)-bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen enkel op de materiële openbare orde en niet op de morele openbare orde.

- Voor de vertoningen in besloten of overdekte plaatsen is geen enkele preventieve politimaatregel (voorafgaande toelating, censuur, ...) mogelijk. Het college mag geen waardeoordeel vellen over het filosofische, morele of esthetische aspect van de vertoning zelf, of zich baseren op overwegingen m.b.t. de goede zeden, het fatsoen, de waardigheid, de welvoeglijkheid, ... om haar bevoegdheid uit te oefenen. Enkel buitengewone omstandigheden kunnen een verbod door het college van burgemeester en schepenen rechtvaardigen (repressieve politimaatregel). Dit belet niet dat het politiereglement de organisator kan verplichten om de gemeentelijke overheid voorafgaandelijk in te lichten van de organisatie van een publieke vertoning (regulerende politimaatregel), teneinde haar in staat te stellen de nodige maatregelen te treffen voor een rustig en veilig verloop. Zie ook voetnoot 9 voor de politimaatregelen.

- Het moet wel degelijk de vertoning zijn die de oorzaak is van de verstoring van de openbare rust om aan het college toe te laten haar taak m.b.t. de politie over de vertoningen uit te oefenen. De burgemeester behoudt voor de rest zijn klassieke bevoegdheden inzake openbare orde en veiligheid van de openbare plaatsen waar vertoningen worden georganiseerd en ziet toe op de naleving van (politie)wetten, de (politie)decreten, de (politie)ordonnanties, de (politie)verordeningen en de (politie)besluiten op basis van artikel 133 NGW. Indien bijvoorbeeld niet voldaan is aan de wettelijke veiligheidsvoorschriften kan de burgemeester hiervoor de gepaste maatregelen nemen.

- Bij het vaststellen van misdrijven (racisme, negationisme, laster, eeroof, ...) hebben de politiediensten de bevoegdheid om een proces-verbaal op te stellen dat ze overmaken aan de gerechtelijke overheden. In voorkomend geval kunnen zij ook de nodige maatregelen nemen om de gepleegde misdrijven te doen ophouden.

- De vertoningen in open lucht worden beschouwd als vergaderingen (bijeenkomsten) in open lucht in de zin van artikel 26, tweede lid van de Grondwet. Deze bijeenkomsten blijven volledig onderworpen aan de politiewetten en kunnen het voorwerp zijn van een preventief regime. Dit betekent dat de gemeentelijke overheid de mogelijkheid heeft om voor deze bijeenkomsten in open lucht een systeem van voorafgaande toelatingen op te leggen.

Zie ook punt 1.1. De vergaderingen in 'open lucht'.

(36) Art. 11 WPA :

"Onverminderd de bevoegdheden die hun zijn toegekend door of krachtens de wet, oefenen de minister van Binnenlandse Zaken en de gouverneur de bevoegdheden van de burgemeester of van de gemeentelijke instellingen in subsidiaire orde uit wanneer deze, al dan niet vrijwillig, hun verantwoordelijkheden niet nakomen, wanneer de verstoring van de openbare orde zich uitstrekt over het grondgebied van verscheidene gemeenten of, wanneer, ook al is de gebeurtenis of de situatie slechts in een enkele gemeente gelokaliseerd, het algemeen belang hun tussenkomst vereist."

De coördinatie, in voorkomend geval, door de provinciegouverneur of door de minister van Binnenlandse Zaken doet geen afbreuk aan de wettelijke verantwoordelijkheden van de gemeentelijke overheden.

(37) De provinciegouverneur heeft een verordenende bevoegdheid gelegen in artikel 128 Provinciewet, samen te lezen met de wet van 6 maart 1818 betreffende de straffen uit te spreken tegen de overtreders van algemene verordeningen of te stellen bij provinciale of plaatselijke reglementen, zoals gewijzigd door de wet van 5 juni 1934 en de wet van 14 juni 1963.

préventivement à la correction politique ou morale, voir même pénale, des spectacles et moins encore à celle, supposée, des artistes qui en donnent la représentation; que des propos tombant sous le coup de la loi tendant à réprimer certains actes, ceux-ci ne pourraient justifier que des poursuites répressives, mais non une mesure préventive de police; que la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès et de l'épanouissement de chacun; qu'elle ne vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent les pouvoirs publics ou une fraction quelconque de la population; qu'ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique. Voir aussi la note en bas de page 7.

(35) Comme pour les autres organes communaux, la compétence (de contrôle) du collège communal ne s'exerce que sur l'ordre public matériel, et non sur l'ordre public moral.

- Pour les spectacles qui se tiennent dans un lieu clos et couvert aucune mesure de police préventive (autorisation préalable, censure, ...) n'est possible. Le collège communal n'a pas le pouvoir de se baser sur un jugement de valeur concernant l'aspect philosophique, moral ou esthétique d'un spectacle, ni sur des considérations relatives aux bonnes mœurs, à la pudeur, à la dignité, à la bienséance, ... pour exercer ses compétences. Une interdiction (mesure de police répressive) ne peut se justifier que sur base de circonstances extraordinaires. Ceci n'empêche pas le fait que le règlement de police peut imposer à l'organisateur l'obligation d'avertir préalablement l'autorité communale de la tenue d'un spectacle public (mesure de police régulatrice), afin de lui permettre de prendre les mesures nécessaires pour permettre un déroulement paisible. Voir aussi les notes en bas de page 9 pour les mesures de police.

- C'est bien le spectacle qui doit être à l'origine de la perturbation de la tranquillité publique pour permettre au collège communal d'exercer sa compétence de police des spectacles. Le bourgmestre garde pour le reste ses compétences classiques dans le domaine de l'ordre public et de la sécurité des lieux publics où sont organisés les spectacles et veille à l'exécution des lois (de police), des décrets (de police), des ordonnances (de police), des règlements (de police) et des arrêtés (de police) sur base de l'article 133 NLC. Si par exemple les conditions légales de sécurité ne sont pas respectées le bourgmestre peut prendre les mesures nécessaires.

- Lorsque des infractions sont commises à l'occasion d'un spectacle (racisme, négationisme, calomnie, diffamation, atteinte à l'honneur, ...) les services de police ont la compétence de rédiger un procès-verbal qui sera transmis aux autorités judiciaires. Ils peuvent aussi, le cas échéant, faire cesser ces infractions.

- Les spectacles en plein air sont quant à eux considérés comme des réunions (rassemblements) en plein air dans le sens de l'article 26, alinéa 2 de la Constitution. Ils restent entièrement soumis aux lois de police et peuvent faire l'objet d'un régime préventif. Ceci signifie que l'autorité communale a la possibilité d'instaurer un système d'autorisation préalable pour ce type de rassemblements.

Voir aussi le point 1.1. Les réunions en 'plein air'.

(36) Art. 11 LFP :

"Sans préjudice des compétences qui leur sont attribuées par ou en vertu de la loi, le ministre de l'Intérieur et le gouverneur exercent à titre subsidiaire les attributions du bourgmestre ou des institutions communales lorsqu'ils manquent, volontairement ou non, à leurs responsabilités, lorsque les troubles à l'ordre public s'étendent au territoire de plusieurs communes, ou lorsque, bien que l'événement ou la situation soit localisée dans une seule commune, l'intérêt général exige leur intervention."

La coordination réalisée, le cas échéant, par le gouverneur de la province ou par le ministre de l'Intérieur ne retire aucunement aux autorités communales les responsabilités qui leur incombent en vertu de la loi.

(37) Le gouverneur de province exerce une compétence d'ordonnance reprise dans l'article 128 de la Loi provinciale, à lire en parallèle avec la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales, comme modifié par la loi du 5 juin 1934 et par la loi du 14 juin 1963.

(38) Art. 128 van de Provinciewet :

“De gouverneur zorgt in de provincie voor het handhaven van de openbare orde, te weten de openbare rust, veiligheid en gezondheid. Daartoe kan hij een beroep doen op de federale politie.

Hij richt zich daarvoor tot de bestuurlijke directeur-coördinator. Hij ziet toe op een goede samenwerking tussen de politiediensten en tussen de politiezones in de provincie. Hij kan door de bevoegde ministers worden belast met bijzondere opdrachten met betrekking tot veiligheid en politie.”.

(39) In het specifieke geval van stoeten, betogingen en samenscholingen op de autosnelwegen en gelijkgestelde wegen, is de omzendbrief van 18 juli 2002 van de minister van Binnenlandse Zaken betreffende de gebeurtenissen die met de openbare orde samenhangen en die op autosnelwegen plaatsvinden, (BS 14 augustus 2002), van toepassing.

(40) De bestuurlijke directeur-coördinator blijft in contact met de burgemeester en/of de korpschef van de plaats van het optreden en in geval van bovenlokale problemen op vlak van de openbare orde met de gouverneur of de ambtenaar die hiervoor door de gouverneur geman-dateerd werd.

(41) Art. 129 van de Provinciewet :

“In geval van woelige samenscholingen, van oproer of van gewelddadig verzet tegen de uitvoering van de wetten of van de wettelijke verordeningen, heeft de gouverneur het recht om de gewapende macht op te vorderen. Hij geeft hiervan terstond kennis aan de ministers van Binnenlandse Zaken en van Landsverdediging; de bevelvoerende officier is gehouden aan de schriftelijke vordering van de gouverneur te voldoen.”.

(42) De arrondissementscommissaris handelt als gedeconcentreerde vertegenwoordiger van de federale overheid onder het hiërarchisch gezag van de minister van Binnenlandse Zaken.

(43) De openbare macht bestaat uit de politiediensten, het leger, de agenten van de Administratie van douane en accijnzen, de hoofden en de leden van de Diensten Enquêtes van de Vaste Comités van toezicht op de politiediensten en op de inlichtingendiensten,... Zie het KB van 26 juni 2002 betreffende het voorhanden hebben en het dragen van wapens door de diensten van het openbaar gezag of van de openbare macht, (BS 29 juni 2002).

(44) Art. 5/6 WPA :

“De politiediensten vervullen hun opdrachten overeenkomstig de bevelen, onderrichtingen, vorderingen en richtlijnen van de bevoegde overheden, onverminderd de bevoegdheden en verplichtingen die voor bepaalde politieambtenaren voortvloeien uit hun hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie, hulpofficier van de procureur des Konings of van de krijgsauditeur.”.

Het bevel is een punctuele injunctie van de overheid aan de politiedienst waarover zij het hiërarchisch gezag heeft.

De onderrichting is even dwingend als een bevel maar onderscheidt zich ervan door haar algemene draagwijdte.

De richtlijn is een schriftelijk voorschrift dat niet het rechtstreeks en onmiddellijk karakter heeft van een bevel. De richtlijn kan ook uitgaan van een overheid die niet noodzakelijk het hiërarchisch gezag heeft.

De vordering is een maatregel die kan worden genomen door overheden en ambtenaren die geen hiërarchisch gezag hebben over een bepaalde politiedienst om die dienst te verplichten medewerking te verlenen.

(45) Art. 3, tweede lid WGP :

“Overeenkomstig Titel II van de huidige wet, verzekert de lokale politie op het lokale niveau de basispolitiezorg, meer bepaald alle opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie die nodig zijn voor het beheren van lokale gebeurtenissen en fenomenen die zich voordoen op het grondgebied van de politiezone, evenals het vervullen van sommige politieopdrachten van federale aard.”.

(46) Art. 3, derde lid WGP :

“Overeenkomstig Titel III van de huidige wet, verzekert de federale politie over het gehele grondgebied, met inachtneming van de principes van specialiteit en subsidiariteit, de gespecialiseerde en de supralokale opdrachten van bestuurlijke en gerechtelijke politie, evenals ondersteunende opdrachten voor de lokale politiediensten en voor de politieoverheden.”.

(47) Art. 101, tweede lid WGP :

“In dat raam verzekert de algemene directie bestuurlijke politie onder meer de volgende opdrachten :

1° de exploitatie van de politionele informatie die noodzakelijk is voor de opdrachten van de geïntegreerde politie;

(38) Art. 128 de la Loi provinciale :

“Le gouverneur veille dans la province au maintien de l’ordre public, à savoir la tranquillité, la sûreté et la salubrité publiques. Il peut à cet effet faire appel à la police fédérale.

A cette fin, il s’adresse alors au directeur coordonnateur administratif. Il veille à la bonne coopération entre les services de police et entre les zones de police dans la province. Il peut être chargé par les ministres compétents de missions spéciales relatives à la sécurité et à la police.”.

(39) Dans le cas spécifique de cortèges, de manifestations et de rassemblements sur autoroutes et routes similaires, la directive ministérielle du 18 juillet 2002 du ministre de l’Intérieur concernant la gestion des événements liés à l’ordre public se déroulant sur les autoroutes, (MB 14 août 2002), est d’application.

(40) Le directeur-coordonateur administratif reste en contact avec le bourgmestre et/ou le chef de corps de l’endroit de l’intervention et dans le cas de problèmes d’ordre public supra local avec le gouverneur ou le fonctionnaire mandaté par le gouverneur.

(41) Art. 129 de la Loi provinciale :

“En cas de rassemblements tumultueux, de sédition ou d’opposition avec voie de fait à l’exécution des lois ou des ordonnances légales, le gouverneur a le droit de requérir la force armée. Il en informe immédiatement les ministres de l’Intérieur et de la Défense nationale; l’officier commandant est tenu d’obtempérer à la réquisition écrite du gouverneur.”.

(42) Les commissaires d’arrondissement agissent en tant que représentants déconcentrés de l’autorité fédérale placés sous l’autorité hiérarchique du ministre de l’Intérieur.

(43) La force publique se compose des services de police, de l’armée, des agents de l’Administration des douanes et accises, des dirigeants et des membres du Service Enquêtes des Comités permanents de contrôle des services de police et des services de renseignement, ... Voir l’AR du 26 juin 2002 relatif à la détention et au port d’armes par les services de l’autorité ou de la force publique, (MB du 29 juin 2002).

(44) Art. 5/6 LFP :

“Les services de police exercent leurs missions conformément aux (ordres, instructions, réquisitions et directives) des autorités compétentes, sans préjudice des compétences et des obligations qui découlent, pour certains fonctionnaires de police de leur qualité d’officier de police judiciaire auxiliaire du procureur du Roi ou de l’auditeur militaire.”.

Un ordre est une injonction ponctuelle par l’autorité à l’égard du service de police sur lequel elle a un pouvoir hiérarchique.

L’instruction est aussi contraignante que l’ordre, mais elle se distingue par sa portée générale.

La directive est une prescription écrite n’ayant pas le caractère direct et immédiat de l’ordre. La directive peut également émaner d’une autorité n’ayant pas nécessairement un pouvoir hiérarchique.

La réquisition est une mesure pouvant être prise par des autorités et des fonctionnaires n’ayant pas de pouvoir hiérarchique à l’égard d’un service de police en particulier et qui oblige ce service à fournir sa collaboration.

(45) Art. 3, al. 2, LPI :

“Conformément au Titre II de la présente loi, la police locale assure au niveau local la fonction de police de base, laquelle comprend toutes les missions de police administrative et judiciaire nécessaires à la gestion des événements et des phénomènes locaux sur le territoire de la zone de police, de même que l’accomplissement de certaines missions de police à caractère fédéral.”.

(46) Art. 3, al. 3, LPI :

“Conformément au Titre III de la présente loi la police fédérale assure sur l’ensemble du territoire, dans le respect des principes de spécialité et de subsidiarité, les missions spécialisées et supralocales de police administrative et judiciaire, ainsi que des missions d’appui aux polices locales et aux autorités de police.”.

(47) Art. 101, al. 2, LPI :

“Dans ce cadre, la direction générale de la police administrative assure notamment les missions suivantes :

1° l’exploitation des informations policières qui sont nécessaires pour les missions de la police intégrée;

2° de leiding en de operationele coördinatie van de opdrachten van bestuurlijke politie van zijn directies en diensten;

3° de gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie en de ondersteuning van de politieopdrachten;

4° de organisatie van de federale interventiereserve ten bate van alle politiediensten;

5° de steun in het raam van de gedeconcentreerde opdrachten van bestuurlijke politie van de bestuurlijke directeurs-coördinator, onder meer door de terbeschikkingstelling van personeel, in het raam van een gehypothekeerde capaciteit, en middelen overeenkomstig de door de minister van Binnenlandse Zaken uitgevaardigde richtlijnen.”

(48) Zie omzendbrief GPI 44^{ter} van 14 januari 2010 : Richtlijnen betreffende het Interventiekorps.

(49) De ministeriële richtlijn MFO-2 van 13 april 2012 betreffende het solidariteitsmechanisme tussen de politiezones inzake versterkingen voor opdrachten van bestuurlijke politie.

(50) Zie omzendbrief PLP 27 van 4 november 2002 tot intensifiëring en bevordering van de interzonale samenwerking.

(51) Art. 43 WPA :

“Bij het vervullen van hun opdrachten verlenen de politieambtenaren elkaar te allen tijde wederzijdse bijstand en zorgen zij voor een doeltreffende samenwerking.

Bij onmiddellijk gevaar voor personen en indien zijn middelen ontoereikend blijken, kan ieder officier van bestuurlijke politie van een bepaalde politiedienst de bijstand vorderen van andere bevoegde politieambtenaren.

De gevorderde politiedienst brengt de overheid onder wiens gezag hij ressorteert hiervan zo spoedig mogelijk op de hoogte.”

(52) De operationele leiding bestaat in het op zich nemen om, binnen het bestek van wat in wetten en reglementen, alsook in richtlijnen, bevelen en onderrichtingen van de bevoegde overheden bepaald is, een politieopdracht uit te voeren, door middel van de noodzakelijke bevelen, personeel en middelen. Daartoe wendt de politieverantwoordelijke, belast met de operationele leiding, de beschikbare middelen aan en voert hij het bevel over het politiepersoneel, ongeacht of deze tot zijn dienst behoren of ter beschikking werden gesteld. De politieverantwoordelijke, belast met de operationele leiding, heeft dus, in het raam van de supralokale interventie van één of meerdere politiekorpsen, tegenover het personeel en over de middelen die worden ingezet het volledige gezag (bevoegdheid tot het geven van bevelen). De operationele leiding impliceert tevens de eindverantwoordelijkheid over de uitvoering van de opdrachten (voorbereiding, uitvoering, evaluatie).

De operationele coördinatie bestaat erin om, binnen het bestek van wat in wetten en reglementen, alsook in richtlijnen, bevelen en onderrichtingen van de bevoegde overheden bepaald is, de operationele activiteiten die op niveau van de verschillende dispositieven worden ontwikkeld om dezelfde doelstellingen te bereiken, op elkaar af te stemmen. De operationele coördinatie houdt geen rechtstreekse bevoegdheid in om bevelen te geven, evenmin impliceert ze de verantwoordelijkheid over de uitvoering van de opdrachten.

(53) Art. 7/1 WPA :

“Met uitzondering van de opdrachten bedoeld bij artikel 102 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden de operationele coördinatie en leiding van de opdrachten van politie waarvan de uitvoering zich uitstrekt over het grondgebied van meer dan een politiezone, als volgt toevertrouwd :

1° in geval van gezamenlijk optreden op basis van een akkoord tussen verschillende lokale politiekorpsen, aan een korpschef van de lokale politie, die hiervoor wordt aangewezen door de betrokken burgemeester of burgemeesters;

2° in geval van gezamenlijk optreden van verschillende lokale politiekorpsen en van de federale politie, met inbegrip wanneer deze laatste tussenkomst na vordering, aan de bestuurlijke directeur-coördinator;

3° voor de uitvoering, door een lokale politie, van een vordering door de minister van Binnenlandse Zaken bedoeld bij artikel 64 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, aan de bestuurlijke directeur-coördinator.

De zonale veiligheidsraden kunnen de onder 1° bepaalde opdrachten organiseren bij middel van protocollen.

2° la direction et la coordination opérationnelle des missions de police administrative de ces directions et services;

3° les missions spécialisées de police administrative et l'appui aux missions de police;

4° l'organisation de la réserve fédérale d'intervention au profit de l'ensemble des services de police;

5° l'appui dans le cadre des missions déconcentrées de police administrative des directeurs coordonnateurs administratifs, notamment par la mise à disposition de personnel dans le cadre d'une capacité hypothéquée et de moyens conformément aux directives émises par le ministre de l'Intérieur.”

(48) Voir la circulaire GPI 44^{ter} du 14 janvier 2010 : Directives concernant le Corps d'intervention.

(49) Directive ministérielle MFO-2 du 13 avril 2012 relative au mécanisme de solidarité entre les zones de police en matière de renforts pour des missions de police administrative.

(50) Voir circulaire PLP 27 du 4 novembre 2002 : Intensification et stimulation de la coopération interzonale.

(51) Art. 43 LFP :

“Dans l'exercice de leurs missions, les fonctionnaires de police se prêtent en tout temps assistance mutuelle et veillent à assurer une coopération efficace.

En cas de danger imminent pour les personnes et si ses moyens se révèlent être insuffisants, tout officier de police administrative d'un service de police déterminé peut requérir l'assistance d'autres fonctionnaires de police compétents.

Le service de police requis en avise dans les plus brefs délais l'autorité dont il relève.”

(52) La direction opérationnelle consiste, dans le cadre de ce qui est précisé dans les lois et règlements, ainsi que dans les directives, ordres et instructions des autorités compétentes, à exécuter une mission de police au moyen des ordres, du personnel et des moyens nécessaires. Pour ce faire, le responsable policier chargé de la direction opérationnelle utilise les moyens disponibles et commande le personnel policier, que ce dernier appartienne à son service ou soit mis à sa disposition. Par conséquent, le responsable policier chargé de la direction opérationnelle jouit, dans le cadre d'une intervention supralocale d'un ou de plusieurs corps de police, d'une autorité totale vis-à-vis du personnel et des moyens (compétence pour donner des ordres). La direction opérationnelle implique également une responsabilité finale dans l'exécution des missions (préparation, exécution, évaluation).

La coordination opérationnelle consiste, dans le cadre de ce qui est précisé dans les lois et règlements, ainsi que dans les directives, ordres et instructions des autorités compétentes, à mettre en harmonie les activités opérationnelles développées au niveau des différents dispositifs afin d'atteindre le même but. La coordination opérationnelle n'attribue donc aucune compétence pour donner des ordres et n'implique donc aucune responsabilité dans l'exécution des missions.

(53) Art. 7/1 LFP :

“A l'exception des missions visées à l'article 102 de la loi du 7 décembre 1998 portant organisation d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la coordination et la direction opérationnelles des missions de police dont l'exécution s'étend sur le territoire de plus d'une zone de police sont confiées :

1° en cas d'intervention conjointe sur la base d'un accord de différents corps de police locale, au chef de corps de la police locale désigné à cet effet par le ou les bourgmestres concernés;

2° en cas d'intervention conjointe de différents corps de police locale et de la police fédérale, y compris lorsque celle-ci intervient sur réquisition, au directeur coordonnateur administratif;

3° pour l'exécution, par une police locale, d'une réquisition du ministre de l'Intérieur visée à l'article 64 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, au directeur coordonnateur administratif.

Les conseils zonaux de sécurité peuvent organiser les missions prévues au 1° par des protocoles.

In de gevallen bedoeld in 2° en 3°, kan de operationele coördinatie en leiding worden toevertrouwd aan een daartoe aangeduide lokale korpschef indien de betrokken lokale en federale politieoverheden dit samen beslissen.”.

Art. 7/2 WPA :

“Met uitzondering van de opdrachten bedoeld bij artikel 102 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, worden de operationele coördinatie en leiding van de opdrachten van politie waarvan de uitvoering beperkt is tot het grondgebied van één politiezone, toevertrouwd aan de korpschef van de lokale politie.

De operationele coördinatie en leiding worden evenwel toevertrouwd aan de bestuurlijke directeur-coördinator in de volgende gevallen :

1° wanneer hij gevolg geeft aan het verzoek van de korpschef van de lokale politie, om deze opdracht waar te nemen;

2° wanneer de federale politie ambtshalve of op bevel van de minister van Binnenlandse Zaken optreedt bij de uitvoering van bovenlokale opdrachten, en deze laatste, gelet op de specifieke omstandigheden van deze tussenkomst, beslist deze functie toe te vertrouwen aan de bestuurlijke directeur-coördinator. Deze beslissing wordt, behoudens in geval van hoogdringendheid, genomen in overleg met de burgemeester;

3° wanneer de federale politie of een lokale politie tussenkomt in het kader van een vordering, respectievelijk bedoeld bij de artikelen 43 en 64 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en dat de minister van Binnenlandse Zaken heeft beslist deze functies aan de bestuurlijke directeur-coördinator toe te vertrouwen.”.

Art. 7/3 WPA :

“De operationele coördinatie en leiding van een opdracht van federale aard in de zin van artikel 61 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, en die het gezamenlijk optreden van één of verschillende lokale politiekorpsen en de federale politie vereist, worden uitgeoefend door het politieniveau dat in de richtlijn is aangewezen.

Behoudens andersluidende beslissing van de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie, worden de operationele coördinatie en leiding van een opdracht van federale aard in de omstandigheid bedoeld bij artikel 63 van de wet van 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, evenwel uitgeoefend door de bestuurlijke directeur-coördinator.”.

(54) Het KB van 16 februari 2006 betreffende de nood- en interventieplannen definieert de rol en de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies i.v.m. de noodplanning en bepaalt in artikel 29 dat er per gemeente en per provincie een veiligheidscel wordt opgericht en in de artikelen 21 en 30 dat de burgemeester wordt bijgestaan door een ambtenaar verantwoordelijk voor de noodplanning.

(55) Zie ministeriële nota van 27 juni 2012 met richtlijnen van de minister van Binnenlandse Zaken i.g.v. de ramp op het muziekfestival Pukkelpop van 18 augustus 2011.

(56) Het is de bevoegde bestuurlijke overheid die beslist om een coördinatievergadering bijeen te roepen (algemene coördinatievergadering, operationele coördinatievergadering, evaluatievergadering). De regie en het voorzitterschap van deze vergaderingen liggen bij de bevoegde bestuurlijke overheid. Deze kan, i.f.v. de grootschaligheid en van de risico's, beslissen om dit te delegeren aan de rampenambtenaar, aan degenen die de leiding en coördinatie van de opdrachten van politie waarneemt, aan het hoofd van de brandweer, ...

Bij een gepland evenement waarbij het risico op noodsituatie groot is, is het aangewezen om de voorbereiding en de pilotering van de coördinatievergaderingen toe te vertrouwen aan de bevoegde veiligheidscel, onder regie en verantwoordelijkheid van de bestuurlijke overheden.

De initiatiefnemende overheid informeert de andere betrokken burgemeester(s) en de provinciegouverneur en nodigt ze desgevallend uit op de coördinatievergadering.

(57) Bij elke grootschalige ordedienst, risicovolle opdracht, omvangrijk evenement, ..., voorzien of niet, dient een politionele risicoanalyse uitgevoerd te worden. Deze bepaalt uiteindelijk welke middelen en uitrusting voor een bepaalde opdracht gebruikt zullen worden. Dit is de verantwoordelijkheid van de persoon aan wie de leiding en coördinatie van de politieopdrachten is toevertrouwd. Zie punt 3.2.3. De politionele risicoanalyse. De operationele leidinggevende politiechef zal hierbij steeds waken over de veiligheid en het welzijn van het personeel, in het bijzonder voor de risicovolle opdrachten waarmee ze worden belast.

Dans les cas visés au 2° et 3°, la coordination et la direction opérationnelles peuvent être confiées à un chef de corps local désigné à cet effet si les autorités de police locales et fédérales concernées le décident conjointement.”.

Art. 7/2 LFP :

“A l'exception des missions visées à l'article 102 de la loi du 7 décembre 1998 portant organisation d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux, la coordination et la direction opérationnelles des missions de police dont l'exécution est limitée au territoire d'une zone de police, sont confiées au chef de corps de la police locale.

La coordination et la direction opérationnelles sont cependant confiées au directeur coordonnateur administratif dans les cas suivants :

1° lorsqu'il donne suite à la demande du chef de corps de la police locale d'assurer cette mission;

2° lorsque la police fédérale intervient d'initiative ou sur ordre du ministre de l'Intérieur pour l'exécution de missions supralocales et que celui-ci décide, au vu des circonstances propres à cette intervention, de confier cette fonction au directeur coordonnateur administratif. Cette décision est prise, sauf urgence, en concertation avec le bourgmestre;

3° lorsque la police fédérale ou une police locale intervient dans le cadre d'une réquisition, visée respectivement aux articles 43 et 64 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et que le ministre de l'Intérieur a décidé de confier ces fonctions au directeur coordonnateur administratif.”.

Art. 7/3 LFP :

“La coordination et la direction opérationnelles d'une mission à caractère fédéral au sens de l'article 61 de la loi du 7 décembre 1998 portant organisation d'un service de police intégré, structuré à deux niveaux, et qui exige l'intervention conjointe d'un ou plusieurs corps de police locale et de la police fédérale, sont assurées par le niveau de police désigné dans la directive.

La coordination et la direction opérationnelles d'une mission à caractère fédéral dans la circonstance visée à l'article 63 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, sont cependant assurées par le directeur coordonnateur administratif, sauf en cas de décision contraire des ministres de l'Intérieur et de la Justice.”.

(54) L'AR du 16 février 2006 relatif aux plans d'urgence et d'intervention définit le rôle et les responsabilités des communes et des provinces en matière de planification d'urgence. Il stipule, à l'article 29, qu'il est créé une cellule de sécurité par commune et par province et, aux articles 21 et 30, que le bourgmestre est secondé par un fonctionnaire responsable de la planification d'urgence.

(55) Voir note ministérielle du 27 juin 2012 intégrant les directives du ministre de l'Intérieur relatives à la catastrophe du festival de musique Pukkelpop le 18 août 2011.

(56) C'est l'autorité administrative compétente qui décide d'organiser une réunion de coordination (réunion de coordination générale, réunion de coordination opérationnelle, réunion d'évaluation). La régie et la présidence sont assurées par l'autorité administrative compétente. Cette dernière a la possibilité, en fonction de l'ampleur de l'événement et des risques, de déléguer cet aspect au fonctionnaire de planification d'urgence, au chef de police responsable pour la direction et la coordination des missions de police, au chef des pompiers, ...

En cas d'événements planifié d'une importance telle qu'on pourrait déboucher sur une situation d'urgence, il est conseillé de confier la préparation et le pilotage des réunions de coordination à la cellule de sécurité compétente, toujours sous la régie et responsabilité des autorités de police administrative.

L'autorité qui prend l'initiative informe les autres bourgmestres concernés et le gouverneur de province et les invite, le cas échéant, à la réunion de coordination.

(57) A l'occasion d'un service d'ordre d'envergure, d'une mission à risque, d'un grand événement, ..., prévu ou non, une analyse de risque opérationnelle devra être effectuée. Celle-ci déterminera finalement quels moyens et équipements seront utilisés pour une mission particulière. Cette responsabilité incombe à la personne en charge de la direction et la coordination des missions de police. Voir point 3.2.3. L'analyse de risque policière. Le chef de police dirigeant veillera toujours à apporter suffisamment d'attention à la sécurité et au bien-être des membres du personnel, en particulier pour les missions à risque qui leur sont confiées.

Het is echter niet zo dat bij elke ordedienst een risicoanalyse inzake arbeidsveiligheid en welzijn dient uitgevoerd te worden en een preventieadviseur dient geconsulteerd te worden. De risicoanalyse inzake arbeidsveiligheid en welzijn op het werk gebeurt immers op basis van de algemene opdracht 'openbare orde' en bepaalt welke opleidingen, trainingen, arbeidsmiddelen, collectieve en persoonlijke beschermingsmiddelen, ... moeten ter beschikking gesteld worden. Dit wordt telkens herzien bij incidenten of arbeidsongevallen en het geheel maakt deel uit van het globaal preventiebeleid van de zone of van de eenheid. Zie punt 3.2.4. De risicoanalyse m.b.t. arbeidsveiligheid en welzijn van het personeel, opgenomen in het dynamisch risicobeheersingssysteem. Zie ook voetnoten 26 en 58.

(58) Arbeidsongevallen en incidenten worden nadien samen met de preventiedienst bestudeerd teneinde de factoren te bepalen die van invloed waren op het ontstaan ervan alsook de oorzaken te detecteren die van doorslaggevende aard waren bij ongevallen met arbeidsongeschiktheid tot gevolg. De resultaten hiervan worden opgenomen in het risicobeheersingssysteem waardoor eventuele bijkomende preventie-maatregelen geformuleerd worden. Het bevoegde comité (basisoverlegcomité en in voorkomend geval hoog overlegcomité) geeft hierover advies.

Bij een ernstig arbeidsongeval voorziet de wetgeving ter zake dat de werkgever onmiddellijk het comité inlicht, dat een afvaardiging van dat paritair comité onmiddellijk ter plaatse gaat en dat de preventiedienst het ongeval onmiddellijk onderzoekt. De Interne Dienst voor Preventie en Bescherming op het Werk interpreteert het woord 'onmiddellijk', in die zin dat, indien de interne dienst uitsluitend dagprestaties levert, het onderzoek gestart wordt bij aanvang van de eerstvolgende werkdag.

Het afstappen van deze instanties mag geen bijkomende risico's creëren. Het is aan de verantwoordelijke voor de leiding en coördinatie om te oordelen wanneer de omstandigheden opnieuw veilig zijn en het politionele optreden niet gehinderd wordt.

(59) Art. 16 van de wet private veiligheid :

"De leden van de politiediensten en de door de Koning aangewezen ambtenaren en agenten houden toezicht op de toepassing van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten."

4 NOVEMBER 2002. — Ministeriële richtlijn MFO-4 betreffende de federale opdrachten van beveiliging, toezicht en controle door de politiediensten in het kader van de regelgeving inzake private veiligheid :

"De controleopdrachten in het raam van de bewakingswet en haar uitvoeringsbesluiten zijn steeds opdrachten van bestuurlijke politie. De niet-naleving van deze normen wordt in hoofdzaak beteugeld door middel van administratieve sancties. Dit belet nochtans niet dat, naar aanleiding van dergelijke operaties, ook de naleving van andere normen, beteugeld met strafsancities, kan worden gecontroleerd. In dat geval, bevat de actie zowel componenten van bestuurlijke als van gerechtelijke politie."

(60) De organisator van een evenement dat een grote volkstoeloop en bijzondere risico's genereert, duidt, voor zover hij of zij dit niet zelf voor zijn rekening neemt, een veiligheidsverantwoordelijke of een gemandateerde persoon aan die de nodige contacten onderhoudt met de hulp- en ordediensten bij de voorbereiding, het evenement zelf en de evaluatie.

(61) Safety en security zijn aan elkaar gerelateerde en complementaire begrippen.

Safety heeft vooral betrekking op accidentele incidenten en de bescherming tegen menselijk en technisch falen. Globaal gezien betreft het de maatregelen ter bescherming van de omgeving.

Security slaat op intentionele incidenten en de beveiliging tegen opzettelijke handelingen. Globaal gezien betreft het de maatregelen ter voorkoming van een versterking van de activiteit.

(62) De informatieopdracht van de politiediensten wordt beperkt door de privacy en in het bijzonder door de bepalingen van artikel 8 EVRM, artikel 17 BUPO-verdrag (Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, geïnitieerd door de Verenigde Naties op basis van het U.V.R.M., geratificeerd in België op 21 april 1981), artikel 22 GW, de bepalingen van de wet op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van 8 december 1992, de artikelen 44/1 en volgende WPA, de specifieke richtlijnen, de discretieplicht en het beroepsgeheim.

(63) Art. 5/1 WPA :

"De overheden van bestuurlijke politie en de politiediensten moeten elkaar de hen toegekomen inlichtingen betreffende de openbare orde mededelen, die tot preventieve of beteugelende maatregelen aanleiding kunnen geven."

Ce n'est cependant pas nécessaire d'effectuer pour chaque service d'ordre une analyse de risque relative à la sécurité au travail et au bien-être, ni de consulter à cet effet à chaque fois un conseiller en prévention. En effet, l'analyse de risque relative à la sécurité et au bien-être au travail est effectuée sur base de la mission générale 'd'ordre public' et détermine quelles formations, entraînements, moyens de travail, moyens de protection collectifs et individuels, ... doivent être mis à disposition. Ceci est évalué après chaque incident ou accident de travail et l'ensemble fait partie d'une politique globale de prévention de la zone ou du service. Voir point 3.2.4. L'analyse de risque relative à la sécurité et au bien-être du personnel, repris dans un système dynamique de gestion des risques. Voir aussi notes en bas de pages 26 et 58.

(58) Les accidents de travail et les incidents sont examinés après coup avec le service de prévention afin de déterminer les facteurs qui ont eu une influence sur la survenance de ceux-ci et de détecter les causes principales des accidents de travail avec incapacité de travail. Les résultats sont repris dans le système de gestion des risques, ce qui mènera le cas échéant à la formulation de mesures préventives supplémentaires. Le comité compétent (comité de concertation de base et le cas échéant le comité supérieur de concertation) donne son avis en la matière.

Lors d'un accident de travail grave, la législation dans ce domaine prévoit que l'employeur informe immédiatement le comité, qu'une représentation de ce comité se rend immédiatement sur place et que le service de prévention examine immédiatement l'accident. Le Service Interne de Prévention et de Protection du Travail interprète la notion 'immédiatement' dans ce sens que, lorsque le service interne effectue exclusivement des prestations de jour, l'enquête démarrera le premier jour ouvrable suivant.

La descente sur les lieux de ces instances ne peut pas créer des risques supplémentaires. C'est au responsable pour la direction et la coordination de juger quand les circonstances sont à nouveau sûres et quand l'intervention policière n'est pas entravée.

(59) Art. 16 Loi sur la sécurité privée :

"Les membres des services de police et les fonctionnaires et agents désignés par le Roi surveillent l'application de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution."

4 NOVEMBRE 2002. — Circulaire ministérielle MFO-4 relative aux missions fédérales de sécurité, de surveillance et de contrôle par les services de police dans le cadre de la réglementation en matière de sécurité privée :

"Les missions de contrôle dans le cadre de la loi sur le gardiennage et ses arrêtés d'exécution sont toujours des missions de police administrative. Le non-respect des normes est principalement sanctionné par des amendes administratives. Ce qui n'empêche cependant pas que durant de telles opérations, le respect d'autres normes, sanctionnées par des peines judiciaires, soit également contrôlé. Dans ce cas, l'action comporte tant des composants de police administrative que de police judiciaire."

(60) L'organisateur d'un événement qui génère un grand rassemblement avec des risques spécifiques, peut, pour autant qu'il ne prenne pas lui-même cette tâche en charge, désigner un responsable pour la sécurité ou une personne mandatée qui assure les contacts nécessaires avec les services de secours et les services de police dans la préparation, la gestion de l'événement et l'évaluation.

(61) Les concepts de sûreté (safety) et sécurité (security) sont mutuellement liés et complémentaires.

La sûreté concerne surtout les incidents accidentels et la protection contre les défaillances humaines et techniques. D'un point de vue global, elle a trait aux mesures de protection de l'environnement.

La sécurité concerne les incidents intentionnels et la protection contre des actes délibérés. D'un point de vue global, elle a trait aux mesures visant à empêcher toute perturbation d'une activité.

(62) La mission d'information des services de police est limitée par la vie privée et en particulier par les dispositions de l'article 8 de la CEDH, l'article 17 du PIDCP (Pacte international relatif aux droits civils et politiques, initié par les Nations Unies sur base de DUDH, ratifié par la Belgique le 21 avril 1981), l'article 22 de la Constitution, les dispositions de la loi relative à la protection de la vie privée du 8 décembre 1992, les articles 44/1 et suivants de la LFP, les directives spécifiques, le devoir de discrétion et le secret professionnel.

(63) Art. 5/1 LFP :

"Les autorités de police administrative et les services de police doivent se communiquer les renseignements qui leur parviennent au sujet de l'ordre public et qui peuvent donner lieu à des mesures de prévention ou de répression."

Art. 5/2 WPA :

“De politiediensten moeten bij bijzonder verslag de betrokken bestuurlijke overheden informeren over de buitengewone gebeurtenissen betreffende de openbare orde waarvan zij kennis hebben. Om de burgemeester in staat te stellen zijn verantwoordelijkheden van bestuurlijke politie uit te oefenen, informeren de korpsschef van de lokale politie, de bestuurlijke directeur-coördinator en de gerechtelijke directeur van de federale politie hem onverwijld over de gewichtige feiten die de openbare rust, veiligheid of gezondheid in de gemeente kunnen verstoren (...).”

(64) In het kader van de uitoefening van hun opdrachten kunnen de politiediensten gegevens van persoonlijke aard verwerken voor zover ze toereikend, terzake dienend en niet overmatig van aard zijn in het licht van de doeleinden van bestuurlijke en van gerechtelijke politie waarvoor ze verkregen worden en waarvoor ze later verwerkt worden.

(65) Zie ook de informatiebehoefte en -verplichtingen in het kader van de gespecialiseerde opdrachten van bestuurlijke politie.

(66) Art. 44/1, § 4 WPA :

“Wanneer de politiediensten in het kader van de uitoefening van hun opdrachten van gerechtelijke politie kennis krijgen van persoonsgegevens en informatie die van belang zijn voor de uitoefening van de bestuurlijke politie en die aanleiding kunnen geven tot beslissingen van bestuurlijke politie, stellen zij de bevoegde bestuurlijke politieoverheden daarvan onverwijld, zonder enige beperking en met schriftelijke bevestiging in kennis, behoudens wanneer dit de uitoefening van de strafvoering in het gedrang kan brengen, maar onverminderd de maatregelen die noodzakelijk zijn in geval van een ernstige en onmiddellijk gevaar voor de bescherming van personen en van de openbare veiligheid of gezondheid.”

(67) Zie de wet van 10 juli 2006 betreffende de analyse van de dreiging, in het bijzonder de artikelen 3, 6, 8, 10 en 14, en het KB van 28 november 2006, in het bijzonder de artikelen 2, 7, 8 en 11.

(68) Politiepraktijk-gids - Policing Events : Het strategisch politionele beheer van gebeurtenissen openbare orde

Deze methode voor de politionele risicoanalyse is gebaseerd op het concept van Informatiegestuurde Politiezorg (IGPZ) en genegotieerd beheer (zie punt 2. Overleg en coördinatie). Het is een continu en dynamisch beeldvormings- en besluitvormingsproces (op strategisch, operationeel en tactisch niveau) dat in drie stappen verloopt :

* Stap 1 : Doelbepaling : analyse van de contexten, van de beleidsvisie, van de tolerantiegrenzen, van de (wettelijke) opdracht(en) en van de dreigingen (What If-hypothesen) met het oog op het inventariseren van de kwetsbaarheden en de opportuniteiten.

* Stap 2 : Risicodetectie : analyse van de menselijke, materiële en andere determinerende risicofactoren (weersomstandigheden, tijdsfactoren, ...) met het oog op het bepalen van de reële risico's, de prioriteiten en de concrete kansen.

* Stap 3 : Risicoreductie : bepalen van de risicoverlagende maatregelen die door de betrokken overheden, organisator, partijen, partners, politiediensten dienen genomen te worden met het oog op het voorkomen of verminderen van de risico's en het definiëren van een globaal, geïntegreerd en gecoördineerd veiligheidsconcept.

Dit model kan op alle operationele situaties toegepast worden : politioneel beheren van recreatieve evenementen, van manifestaties en optochten, van tussenkomsten in het domein van bestuurlijke of gerechtelijke politie in een gevaarlijke omgeving of in moeilijke buurten, operaties van gerechtelijke politie met maatregelen van bestuurlijke politie, ...

(69) De aanpak van voetbalgerelateerd geweld gebeurt conform de Voetbalwet en de desbetreffende rondzendbrieven.

(70) Stadsrellen zijn (punctuele) gewelddadige verstoringen van de openbare orde, in of vanuit probleemaccumulatie buurten (achterstandswijken met meestal een multi-etnische bevolking), waarbij groepen (voornamelijk) jonge relschoppers hun onvrede en frustratie uiten op een destructieve wijze. In een aantal gevallen nemen jongeren uit andere wijken deel aan de rellen of zijn, rechtstreeks of onrechtstreeks, de oorzaak van verdere escalatie. De aanleidingen kunnen veelvuldig zijn : uitbarsting van geweld als een vorm van rebellie door sociaal achtergestelde jongeren die zich afzetten tegen de maatschappij en haar symbolen, versterking van de groepsidentiteit (status) en het ontstaan van een hybride straatcultuur met afwijkende normen en dominerende gedragspatronen, territoriumstrijd met het oog op de annexatie van een deel van de publieke ruimte, rituele of symbolische ontlading van geweld (vb eindejaarsfeesten, ...), afeidingsmanoeuvre om ongestraft criminele activiteiten op te zetten (drugstrafiek, vermogensdelicten, wapentrafiek, ...), ...

Art. 5/2 LFP :

“Les services de police informent par rapport spécial les autorités administratives intéressées des événements extraordinaires concernant l'ordre public dont elles ont connaissance. Pour lui permettre d'assurer ses responsabilités de police administrative, le chef de corps de la police locale, le directeur coordonnateur administratif et le directeur judiciaire de la police fédérale informent le bourgmestre sans délai des faits importants qui sont de nature à troubler la tranquillité, la sécurité ou la salubrité publique dans sa commune (...).”

(64) Dans le cadre de l'exercice de leurs missions, les services de police peuvent traiter des données personnelles, pour autant qu'elles soient adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités de police administrative et judiciaire pour lesquelles elles ont été collectées et pour lesquelles elles seront traitées ultérieurement.

(65) Voir également les besoins et devoirs en matière d'information dans le cadre des missions spécialisées de police administrative.

(66) Art. 44/1, § 4 LFP :

“Lorsque, dans le cadre de l'exercice de leurs missions de police judiciaire, les services de police acquièrent la connaissance de données à caractère personnel et d'informations intéressant l'exercice de la police administrative et qui peuvent donner lieu à des décisions de police administrative, ils en informent sans délai ni restriction, avec confirmation écrite, les autorités de police administrative compétentes, sauf si cela peut porter atteinte à l'exercice de l'action publique, mais sans préjudice des mesures nécessaires à la protection des personnes et de la sécurité ou de la santé publique en cas de péril grave et immédiat pour celles-ci.”

(67) Voir la loi du 10 juillet 2006 relative à l'analyse de la menace, en particulier les articles 3, 6, 8, 10 et 14 ainsi que l'AR du 28 novembre 2006, en particulier les articles 2, 7, 8, et 11.

(68) Guide pratique de police - Policing Events : La gestion policière stratégique d'événements en ordre public

Cette méthode pour l'analyse de risque policière est basée sur les concepts de la Fonction de Police Guidée par l'Information (FPGI) et de la gestion négociée (voir point 2. Concertation et coordination). C'est un processus continu et dynamique d'analyse et de décision (au niveau stratégique, opérationnel et tactique) qui se déroule en trois étapes :

* Etape 1 : Détermination de la finalité : analyse des contextes, de la vision des autorités, des degrés de tolérance, de la mission (légale) et des menaces (Hypothèse What If ?) en vue d'inventorier les vulnérabilités et opportunités.

* Etape 2 : Détection des risques : analyse des facteurs de risque humains, matériels et autres facteurs de risque essentiels (circonstances atmosphériques, facteurs de temps, ...) afin de déterminer les risques réels, les priorités et les chances concrètes.

* Etape 3 : Réduction du risque : détermination des mesures à prendre par les autorités concernées, par l'organisateur, par les partenaires et les parties concernés, ainsi que par les services de police en vue de prévenir ou de réduire les risques et d'établir un concept de sécurité global, intégré et coordonné.

Ce modèle peut être appliqué à toutes les situations opérationnelles : la gestion policière d'événements récréatifs, de manifestations et cortèges, d'interventions de police administrative ou de police judiciaire dans des environnements dangereux ou des quartiers difficiles, d'opérations de police judiciaire avec un impact sur la police administrative, ...

(69) L'approche par rapport à la violence liée au football est définie dans la loi Football et dans les directives respectives.

(70) Les émeutes urbaines sont des perturbations violentes (ponctuelles) de l'ordre public, dans ou à partir de quartiers à problèmes cumulés (quartiers défavorisés constitués le plus souvent d'une population multi-ethnique), par lesquelles des groupes (constitués essentiellement) de jeunes expriment leurs insatisfactions et leurs frustrations de façon destructive. Dans certains cas des jeunes en provenance d'autres quartiers participent aux émeutes ou sont, directement ou indirectement, responsables de l'escalade de la violence. Les causes peuvent être multiples : émergence de la violence causée par des jeunes défavorisés qui se rebellent contre la société et ses symboles, renforcement de l'identité de groupe (statut) et développement d'une culture de rue hybride basée sur des normes divergentes et un comportement dominant, lutte de territoire en vue d'annexer une partie de l'espace public, explosion rituelle ou symbolique de violence (exemple fêtes de fin d'année, ...), manœuvre de divergence permettant la perpétration d'activités criminelles de façon impunie (trafic de drogue, vols, trafic d'armes, ...), ...

(71) Etnische rellen kunnen in hun verschijningsvormen gelijken op stadsrellen, maar onderscheiden er zich van door de hoofdoorzaak. Ze kunnen het gevolg zijn van spanningen en conflicten tussen bevolkingsgroepen van dezelfde wijk (wijkgerelateerde conflicten), nationale of internationale spanningen tussen etnische gemeenschappen (geïmporteerde conflicten)... In een aantal gevallen worden deze conflicten gerecupereerd door jongerengroepen die hiervan gebruik maken om rellen te veroorzaken.

(72) Art. 2 van de wet van 8 december 1992 op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer :

“Ieder natuurlijke persoon heeft in verband met de verwerking van persoonsgegevens die op hem betrekking hebben, recht op bescherming van zijn fundamentele rechten en vrijheden, inzonderheid op bescherming van zijn persoonlijke levenssfeer.”.

(73) Art. 35 WPA :

“De politieambtenaren mogen aangehouden, gevangen of opgehouden personen, buiten noodzaak, niet aan publieke nieuwsgierigheid blootstellen. Zij mogen deze personen zonder hun instemming niet onderwerpen of laten onderwerpen aan vragen van journalisten of derden die vreemd zijn aan de zaak, noch van hen beeldopnamen maken of laten maken behalve die welke bestemd zijn voor hun identificatie of voor andere door de bevoegde gerechtelijke instantie vastgestelde doeleinden. Behalve om hun verwanten te verwittigen, mogen zij de identiteit van de betrokken personen niet bekend maken zonder daartoe de instemming van de bevoegde gerechtelijke instantie te hebben gekregen.”.

De politiediensten hebben de verplichting om aangehouden personen te onttrekken aan de publieke nieuwsgierigheid door het nemen van adequate maatregelen : beroepsgeheim en discretieplicht, keuze van een discrete plaats voor de interventie en de fouillering, keuze van een aangepaste reisweg voor de overbrenging, in plaats stellen van een optisch schild, bedekking van het gelaat, ... Deze verplichting laat de politie echter niet toe om te beletten dat de pers op een normale manier haar werk zou doen. De persvrijheid moet in deze ook geëerbiedigd worden.

Art. 131 WGP :

“Het statuut van de politieambtenaren, waarborgt het beroepsgeheim en het bevat een discretieplicht. Het is de politieambtenaren verboden, zelfs na het beëindigen van hun ambt, die gegevens bekend te maken die betrekking hebben op 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde, de financiële belangen van de overheid, het voorkomen en bestraffen van strafbare feiten, het medisch geheim, de rechten en vrijheden van de burger, en in het bijzonder op het recht op eerbied voor het privé-leven. Dit verbod geldt bovendien voor gegevens die betrekking hebben op de voorbereiding van alle beslissingen.”.

(74) Art. 416 SW :

“Er is noch misdaad, noch wanbedrijf, wanneer de doodslag, de verwondingen en de slagen geboden zijn, door de ogenblikkelijke noodzaak van de wettige verdediging van zichzelf of van een ander.”.

- Er moet een aanslag (op het leven, de lichamelijke integriteit, de eerbaarheid of de individuele vrijheid) met geweld tegen personen (niet tegen goederen of zaken) zijn of een nakend gevaar van aanranding bestaan.

- De aanranding moet onwettig zijn (geen verweer tegen gelegitiemeerd politiegeweld).

- De aanval moet ernstig zijn (vanuit het redelijke standpunt van de aangevallene).

- De verdediging moet ogenblikkelijk zijn (tijdens de aanslag, niet bij achtervolging, geen weerwraak).

- De verdediging moet evenredig zijn met het gepleegde geweld (feitenkwestie).

- De aangewende middelen moeten noodzakelijk zijn (geen ontwijking mogelijk, geen zachter alternatief).

(75) KB van 3 juni 2007 betreffende de bewapening van de geïntegreerde politie, gestructureerd op twee niveaus, alsook de bewapening van de leden van de Diensten Enquêtes bij de Vaste Comités P en I en van het personeel van de Algemene Inspectie van de federale politie en van de lokale politie.

(71) Les conflits ethniques peuvent, dans leur extériorisation, sembler similaires aux émeutes urbaines, mais ils s'en distinguent par leurs causes principales. Ils peuvent être la conséquence de tensions et de conflits entre communautés habitant le même quartier (conflits locaux), de tensions nationales ou internationales entre communautés ethniques (conflits importés), ... Dans certains cas ces conflits sont récupérés par des groupes de jeunes qui veulent les exploiter pour causer des troubles.

(72) Art. 2 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée :

“Lors du traitement de données à caractère personnel la concernant, toute personne physique a droit à la protection de ses libertés et droits fondamentaux, notamment à la protection de sa vie privée.”.

(73) Art. 35 LFP :

“Les fonctionnaires de police ne peuvent, sans nécessité, exposer à la curiosité publique les personnes arrêtées, détenues ou retenues. Ils ne peuvent soumettre ou laisser soumettre ces personnes, sans leur accord, aux questions de journalistes ou de tiers étrangers à leur cas, ni à des prises de vue autres que celles destinées à leur identification ou à d'autres fins décidées par l'autorité judiciaire compétente. Ils ne peuvent, sans l'accord de l'autorité judiciaire compétente révéler l'identité desdites personnes sauf pour avertir leurs proches.”.

Les services de police ont l'obligation de soustraire les personnes arrêtées à la curiosité publique en prenant des mesures adaptées : secret professionnel et devoir de discrétion, choix d'un endroit discret pour l'intervention et la fouille, choix d'un itinéraire adapté lors du transfert, mise en place de panneaux opaques, dissimulation du visage, ... Cette obligation n'autorise cependant pas le policier à empêcher la presse de faire son travail. La liberté de la presse doit, dans ces circonstances, également être respectée.

Art. 131 LPI :

“Le statut des fonctionnaires de police garantit le secret professionnel et comprend un devoir de discrétion. Il est interdit aux fonctionnaires de police, même après cessation de l'exercice de leur emploi, de révéler des données relatives à la sûreté nationale, à la protection de l'ordre public, aux intérêts financiers des autorités, à la prévention et à la répression d'infractions pénales, au secret médical, aux droits et libertés du citoyen, et particulièrement au droit au respect de la vie privée. Cette interdiction s'applique également aux données relatives à la préparation de toute décision.”.

(74) Art. 416 CP :

“Il n'y a ni crime ni délit, lorsque l'homicide, les blessures et les coups étaient commandés par la nécessité actuelle de la légitime défense de soi-même ou d'autrui.”.

- Il faut qu'il y ait atteinte (à la vie, à l'intégrité physique, à la pudeur ou à la liberté individuelle), avec violence et à l'égard de personnes (pas de biens ou de choses) ou un risque imminent d'atteinte.

- L'atteinte en question doit être illégale (pas une défense contre la violence policière légitime).

- Elle doit être grave (selon le point de vue raisonnable de la personne agressée).

- La défense doit être immédiate (durant l'agression, pas lors d'une poursuite, pas de vengeance).

- La défense doit être proportionnelle à la violence perpétrée (question de fait).

- Les moyens utilisés doivent être indispensables (pas d'esquive possible, pas d'alternative plus douce).

(75) AR du 3 juin 2007 relatif à l'armement de la police intégrée, structurée à deux niveaux, ainsi que l'armement des membres des Services d'Enquêtes des Comités permanents P et R et du personnel de l'Inspection générale de la police fédérale et de la police locale.

(76) Punt 50 van de bijlage aan het KB van 10 mei 2006 houdende vaststelling van de deontologische code van de politiediensten, BS 30 mei 2006 :

“Wanneer de leden van het operationeel kader geconfronteerd worden met fysiek geweld of met een reële dreiging van fysiek geweld tegen henzelf of tegen derden, hebben zij het recht maar ook de plicht om, binnen de grenzen van de wettelijke voorschriften, op de meest doeltreffende en kordate manier op te treden teneinde het geweld te beëindigen of te voorkomen.

Aangezien zij op elk ogenblik met geweld kunnen worden geconfronteerd of kunnen genoodzaakt worden om dwang aan te wenden, krijgen zij terzake een geschikte fysieke en mentale opleiding en een adequate uitrusting. Dit wordt hen verleend op basis van de bijzonderheden van hun dienst of van de taken die hen worden toevertrouwd.”.

(77) Het gebruik van geweld dient hier breed geïnterpreteerd te worden :

Dreigen met geweld, het gebruik van politiehindernissen, fysiek geweld tegen zaken, het ontplooiën van interventie-eenheden, fysiek geweld tegen personen, gebruik van handboeien, gebruik van bijzondere middelen (sproeiwagen, ...), gebruik van bewapening (wapenstok, pepperspray, traangas, ...), de reactieve inzet van politie te paard, het gebruik van vuurwapens, ...

(76) Point 50 de l'annexe de l'AR du 10 mai 2006 fixant le code de déontologie des services de police, MB du 30 mai 2006 :

“Lorsque les membres du cadre opérationnel sont confrontés à la violence physique ou à une menace réelle de violence physique contre eux-mêmes ou contre des tiers, ils ont le droit mais également le devoir d'agir avec fermeté, dans les limites des prescriptions légales, en vue de mettre fin à la violence ou de l'empêcher de la manière la plus efficace possible.

Comme ils peuvent être à tout moment confrontés à la violence ou appelés à recourir à la contrainte, ils reçoivent en cette matière une formation physique et mentale appropriée et un équipement adéquat. Ceci leur est octroyé en fonction des particularités de leur service ou des tâches qui leur sont confiées.”.

(77) Le recours à la force doit être interprété ici de manière très large :

Menaces avec violence, utilisation d'obstacles de police, violence physique contre des biens, déploiement d'unités d'intervention, violence physique contre des personnes, utilisation de menottes, utilisation de moyens spéciaux (arroseuses, ...), utilisation d'armes (matraque, spray au poivre, gaz lacrymogènes, ...), intervention réactive de la cavalerie, utilisation d'armes à feu, ...

FEDERALE OVERHEIDSDIENST JUSTITIE

[C – 2014/09269]

Wet van 15 mei 1987 betreffende de namen en voornamen Bekendmakingen

Bij koninklijk besluit van 26 februari 2014 is machtiging verleend aan de genaamde de heer Aarab, Mehdi, geboren te Brussel (tweede district) op 27 maart 1991, wonende te Sint-Jans-Molenbeek, om, behoudens tijdig verzet waarover zal beslist worden, zijn geslachtsnaam in die van « Teesdale » te veranderen, na afloop van 60 dagen te rekenen van deze bekendmaking.

Bij koninklijk besluit van 26 februari 2014 is machtiging verleend aan de genaamde Garcia Dasi, Andreas, geboren te Brussel op 7 maart 2013, wonende te Dilbeek, om, behoudens tijdig verzet waarover zal beslist worden, zijn geslachtsnaam in die van « Garcia Hoffmann » te veranderen, na afloop van 60 dagen te rekenen van deze bekendmaking.

Bij koninklijk besluit van 26 februari 2014 is machtiging verleend aan de genaamde Agostinho Pires, Sacha Lucas, geboren te Aarlen op 3 februari 2012, wonende te Habay, om, behoudens tijdig verzet waarover zal beslist worden, zijn geslachtsnaam in die van « Agostinho Pires Quillivic » te veranderen, na afloop van 60 dagen te rekenen van deze bekendmaking.

Bij koninklijk besluit van 26 februari 2014 is machtiging verleend aan de genaamde Barrul Garcia, Adrián, geboren te Sint-Lambrechts-Woluwe op 25 maart 2013, wonende te Anderlecht, om, behoudens tijdig verzet waarover zal beslist worden, zijn geslachtsnaam in die van « Barrul Molina » te veranderen, na afloop van 60 dagen te rekenen van deze bekendmaking.

Bij koninklijk besluit van 26 februari 2014 is machtiging verleend aan de genaamde Bastin, Cristiano-Lorenzo, geboren te Charleroi op 6 november 2012, wonende te Walcourt, om, behoudens tijdig verzet waarover zal beslist worden, zijn geslachtsnaam in die van « Duarte Pombo Bastin » te veranderen, na afloop van 60 dagen te rekenen van deze bekendmaking.

SERVICE PUBLIC FEDERAL JUSTICE

[C – 2014/09269]

Loi du 15 mai 1987 relative aux noms et prénoms Publications

Par arrêté royal du 26 février 2014, M. Aarab, Mehdi, né à Bruxelles (deuxième district) le 27 mars 1991, demeurant à Molenbeek-Saint-Jean, est autorisé, sauf opposition en temps utile sur laquelle il sera statué, à substituer à son nom patronymique celui de « Teesdale », après l'expiration du délai de 60 jours à compter de la présente insertion.

Par arrêté royal du 26 février 2014, le nommé Garcia Dasi, Andreas, né à Bruxelles le 7 mars 2013, demeurant à Dilbeek, est autorisé, sauf opposition en temps utile sur laquelle il sera statué, à substituer à son nom patronymique celui de « Garcia Hoffmann », après l'expiration du délai de 60 jours à compter de la présente insertion.

Par arrêté royal du 26 février 2014, le nommé Agostinho Pires, Sacha Lucas, né à Arlon le 3 février 2012, demeurant à Habay, est autorisé, sauf opposition en temps utile sur laquelle il sera statué, à substituer à son nom patronymique celui de « Agostinho Pires Quillivic », après l'expiration du délai de 60 jours à compter de la présente insertion.

Par arrêté royal du 26 février 2014, le nommé Barrul Garcia, Adrián, né à Woluwe-Saint-Lambert le 25 mars 2013, demeurant à Anderlecht, est autorisé, sauf opposition en temps utile sur laquelle il sera statué, à substituer à son nom patronymique celui de « Barrul Molina », après l'expiration du délai de 60 jours à compter de la présente insertion.

Par arrêté royal du 26 février 2014, le nommé Bastin, Cristiano-Lorenzo, né à Charleroi le 6 novembre 2012, demeurant à Walcourt, est autorisé, sauf opposition en temps utile sur laquelle il sera statué, à substituer à son nom patronymique celui de « Duarte Pombo Bastin », après l'expiration du délai de 60 jours à compter de la présente insertion.