CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e^ CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ

A R R Ê T

n^o^ 260.931 du 4 octobre 2024

A. 243.086/XV-6090

En cause : **A. K.**,
ayant élu domicile
en Belgique,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée par
son collège des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^es^ Stijn BUTENAERTS
et Simon LEFEBVRE, avocats,
boulevard Léopold II, 180
1080 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 26 septembre 2024, le requérant demande, d'une part, la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la « décision de la commune et la police de Bruxelles refusant qu'ait lieu, sur la place de la Bourse (ou sur la place de la Monnaie, emplacement alternatif suggéré après un refus relatif à la place de la Bourse), un rassemblement en soutien aux victimes du génocide en cours en Palestine, prévu le 7 octobre 2024 » et, d'autre part, l'annulation de cette décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 27 septembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 octobre 2024.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

Le requérant, et M^es^ Stijn Butenaerts et Simon Lefebvre, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Alain Lefebvre, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 10 août 2024, le requérant introduit, auprès de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles, une première demande d'autorisation pour des manifestations quotidiennes de soutien au peuple palestinien de 18 à 19 heures sur la place de la Bourse, à partir du 1er septembre 2024, pour une durée de trois mois.

2. Le 27 août 2024, un représentant de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles répond ce qui suit :

« Pour ce qui concerne [cette] demande […], il nous est impossible de réserver un lieu pour une manifestation quotidienne eu égard aux autres activités dans la ville.

Le site de la Bourse est occupé en permanence par des événements festifs qui ne peuvent pas être "perturbés" par des manifestations revendicatives.

Nous pouvons, dès lors, suggérer [au requérant] d'organiser ses manifestations par exemple au carrefour de l'Europe au rythme d'une action par mois, voire par quinzaine.

À nouveau, il faut laisser de la place aux autres organisations qui ont, elles, également le droit de manifester ».

3. Le 29 août 2024, le requérant sollicite par courriel un rendez-vous avec le bourgmestre « assez rapidement pour discuter des possibilités ».

4. Le 4 septembre 2024, une réunion « informelle » est organisée au cabinet du bourgmestre avec le requérant et les services de police en vue d'examiner les modalités d'organisation de manifestations quotidiennes. Lors de cette réunion, six alternatives auraient été proposées, dont la place de Brouckère.

5. Le 9 septembre 2024, le requérant adresse un courriel indiquant qu'il maintient sa demande d'organiser les manifestations sur la place de la Bourse.

Le même jour, le chef de cabinet du bourgmestre répond au requérant en lui demandant d'indiquer son choix parmi les six alternatives proposées lors de la réunion.

6. Le 13 septembre 2024, le requérant écrit un courriel dans lequel il réduit ses exigences en indiquant notamment ce qui suit :

« Je propose, parmi toutes les options, que nous puissions nous rassembler à la Bourse ou la place de la Monnaie, tous les vendredis de 18h à 19h, nous mettrons tout en place pour que les rassemblements se passent bien et en toute sécurité ».

Le même jour, le chef de cabinet du bourgmestre lui répond de la manière suivante :

« Nous avons regardé avec tous les services de la ville et police et nous proposons la place Brouckère [*sic*] vendredi de 18h-19h (pour différentes raisons – mais surtout la capacité la même visibilité).

Si c'est ok pour vous, pouvez-vous faire une demande officielle à la police et alors on peut mettre ça en ordre au plus vite ».

7. Le 16 septembre 2024, le requérant introduit une seconde demande d'autorisation, auprès de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles, qui vise cette fois une « Veillée en mémoire des victimes du génocide palestinien toujours en cours » le 7 octobre 2024, de 20 à 21 heures, place de la Bourse afin de commémorer le début du dernier conflit israélo-palestinien. Il estime le nombre de participants entre 50 et 200 personnes.

Le même jour, il écrit ce qui suit à propos de sa première demande d'autorisation :

« Malheureusement, nous allons décliner l'offre pour la place de Brouckère, car la visibilité n'est pas au même niveau que la Bourse.

En plus de cela, des travaux sont en cours autour de la place qui font que, pour un rassemblement qui dénonce un génocide en cours, la place n'est pas propice.

Nous estimons que la place de la Monnaie est le compromis parfait entre les deux parties et la place de Monnaie a été conçue pour pouvoir accueillir des rassemblements, comme ça été le cas énormément de fois.

Nous aimerions obtenir la place tous les vendredis de 18h à 19h, c'est notre décision finale, suite au refus de [la] Bourse.

Nous pouvons organiser une réunion avec le cabinet et la police pour finaliser l'accord et ses détails, si besoin ».

8. Le 18 septembre 2024, le requérant écrit un courriel indiquant ce qui suit :

« Serait-ce possible d'avoir une réponse, svp ? Au plus vite, car le temps passe et aucun arrangement a été établi depuis la dernière réunion. »

Le jour même, le chef de cabinet du bourgmestre lui répond à nouveau ce qui suit :

« Je peux juste répéter que pour nous c'est ok de faire manifestation chaque vendredi 18h-19h place de la Brouckère [*sic*]. Si vous rentrez la demande, on peut accorder au plus vite ».

Le même jour, le requérant écrit à nouveau pour indiquer que, selon lui, le refus de manifester sur la place de la Bourse ou la place de la Monnaie est dépourvu de fondement légal et qu'il envisage d'« enclencher d'autres procédures ».

9. Le 24 septembre 2024, à la suite d'un entretien téléphonique avec l'un des inspecteurs de police de la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles, le requérant adresse un courriel à ce dernier en ces termes :

« Suite à notre appel téléphonique, j'écris cet e-mail pour qu'il ait une trace de notre discussion.

Suite à ma demande de rassemblement […], la police m'a bien envoyé un e-mail de refus pour les rassemblements à la Bourse, me proposant ainsi un autre espace.

La police me confirme également que cette même réponse est valable pour ma deuxième demande, qui est une veillée sur la place Bourse.

Numéro de demande : […]

J'insiste bien sur le fait qui est : le refus de se rassembler sur la place de la Bourse et la place de la Monnaie, mais en nous proposant la place de Brouckère comme lieu de rassemblement ».

La décision de refus à laquelle fait référence ce courriel constitue l'acte attaqué.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèse de la partie adverse

La partie adverse invoque l'incompétence du Conseil d'État en se fondant sur l'article 144 de la Constitution, qui attribue aux tribunaux la compétence exclusive pour connaître des contestations relatives aux droits civils. Elle soutient qu'aucune décision administrative, explicite ou implicite, n'a été adoptée et qu'en

conséquence, le Conseil d'État ne peut ni annuler ni suspendre l'exécution d'un acte administratif inexistant.

Elle fait valoir que l'objet réel du recours ne vise pas à obtenir l'annulation ou la suspension de l'exécution d'un acte administratif, mais plutôt la reconnaissance d'un droit subjectif qui serait fondé sur les libertés de réunion et d'expression, avec pour finalité d'obtenir une autorisation pour organiser une manifestation le 7 octobre 2024 sur la place de la Bourse, en soutien aux victimes du génocide présumé en Palestine.

Dans cette optique, elle soutient que le litige relève d'un contentieux subjectif et non d'un contentieux objectif, ce qui implique que la compétence revient aux cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et pas au Conseil d'État.

IV.2. Appréciation

Par ses arrêts n° 257.891 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.891), n° 257.892 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.892) et n° 257.893 du 14 novembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.893), l'assemblée générale de la section du contentieux administratif a rappelé que les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige et que le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

L'assemblée générale a également rappelé que, selon la Cour de cassation, le Conseil d'État est « sans juridiction lorsque la demande tend à l'annulation ou à la suspension d'un acte juridique administratif par lequel une autorité administrative refuse d'exécuter une obligation qui correspond à un droit subjectif du requérant et que le moyen invoqué se fonde sur une règle de droit matériel qui crée cette obligation et détermine le fond de la contestation » (Cass., (ch. réun.), 27 novembre 2020, C.17.0114.N et les conclusions du premier avocat général R. Mortier) (ECLI:BE:CASS:2020:CONC.20201127).

À cet égard, il ne suffit pas qu'un moyen d'annulation oblige incidemment ou indirectement le Conseil d'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à statuer sur l'existence ou sur la portée d'un droit subjectif, pour conclure à l'absence de juridiction du Conseil d'État (Cass. (chambres réunies), 11 juin 2010, C.09.0336.F (ECLI:BE:CASS:2010:CONC.20100611.6), les conclusions de l'avocat général C. Vandewal avant Cass. 19 février 2015, C.14.0369.N et les conclusions du

premier avocat général R. Mortier avant Cass., 27 novembre 2020, C.17.0114.N, précité).

Il s'ensuit que le Conseil d'État est incompétent lorsque sont réunies deux conditions (connexes) qui imposent de prendre en compte non seulement l'objet du recours (le *petitum*) mais également le moyen invoqué (la *causa petendi*).

La première condition est liée à l'objet du recours, à ce qui est demandé, soit la reconnaissance ou la constatation de l'existence d'un droit subjectif dans le chef du justiciable, étant donné qu'il satisfait à l'ensemble des conditions auxquelles le droit objectif subordonne cette prétention.

L'existence d'un droit subjectif suppose que la partie requérante fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit objectif impose directement à un tiers et à l'exécution de laquelle cette partie a un intérêt. Pour qu'une partie puisse se prévaloir d'un tel droit à l'égard de l'autorité administrative, il faut que la compétence de cette autorité soit liée (Cass. (ch. réun.) 20 décembre 2007 (2 arrêts), C.06.0574.F (ECLI:BE:CASS:2007:CONC.20071220.10) et C.06.0596.F (ECLI:BE:CASS:2007:ARR.20071220.11) ; Cass. 8 septembre 2016 (C.11.0455.F) (ECLI:BE:CASS:2016:CONC.20160908.8).

Le Conseil d'État demeure compétent lorsque la naissance du droit subjectif est subordonnée à une décision préalable de l'autorité administrative, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne cette décision, sa compétence fût-elle liée en certains domaines (Cass. (ch. réun.) 19 février 2015, C.14.0369.N (ECLI:BE:CASS:2015:CONC.20150219.9)).

Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation, la détermination de l'objet véritable d'un litige implique de prendre en considération non seulement l'objet de la demande (le *petitum*) mais également de s'interroger sur la nature des moyens invoqués (la *causa petendi*), afin de vérifier si la seconde condition (connexe) est également remplie avant de décider de l'incompétence du Conseil d'État.

En l'espèce, le requérant ne prétend pas, dans sa requête, qu'il dispose d'un droit inconditionnel à manifester dans l'espace public où et quand il lui semble bon mais, sans remettre en cause le pouvoir d'appréciation dont dispose la partie adverse, il indique notamment que « la police ne mentionne aucune raison valable pour empêcher les rassemblements d'avoir lieu place de la Bourse ou place de la Monnaie ». Il fait également référence à la jurisprudence du Conseil d'État relative à la liberté de manifester et notamment à l'arrêt n° 256.620 du 26 mai 2023 qui a jugé

que cette liberté n'est certes pas absolue et peut être soumise à des restrictions en vue de maintenir la tranquillité et la sécurité publiques mais que ces restrictions doivent toutefois reposer sur des motifs solidement étayés.

Il en résulte que le recours ne tend pas à la reconnaissance d'un droit subjectif, qu'il soit civil ou politique, mais bien à critiquer la légalité objective d'une décision prise dans le cadre d'un pouvoir discrétionnaire.

Le déclinatoire de compétence est rejeté.

V. Recevabilité

*V.1. Thèse*s des parties

Dans le résumé de sa requête, le requérant indique qu'il « demande l'annulation et la suspension du refus informel reçu quant à ses demandes de rassemblement déposées les 10 août 2024 (rassemblement quotidien place de la Bourse) et 16 septembre 2024 (demande de rassemblement commémoratif unique le 7 octobre). Il n'existe pas de décision administrative exprimant ce refus, malgré les demandes du requérant. La ville et la police de Bruxelles ont refusé que les manifestants se rejoignent place de la Bourse alors que les rassemblements ne constituent pas un risque d'atteinte à la sécurité ou tranquillité publiques, motif qui n'a d'ailleurs pas été invoqué par les parties adverses ».

Dans sa note d'observations, la partie adverse soulève, à titre principal, une exception liée à l'absence d'un acte administratif attaquable.

Elle relève que le requérant sollicite la suspension de l'exécution d'une décision qui, selon lui, concerne un refus de la ville et de la police de Bruxelles d'autoriser un rassemblement prévu le 7 octobre 2024. Elle souligne que le requérant lui-même reconnaît que ce refus ne résulte pas d'une décision administrative formelle, mais qu'il n'a été exprimé que par courriel ou par téléphone, sans être officialisé dans un document administratif. Elle constate que le requérant identifie ces échanges comme étant la « décision contestée » et les mentionne dans son inventaire de pièces, notamment un courriel du 24 septembre 2024 produit en annexe.

Elle soutient qu'il n'existe aucune décision de refus adoptée par une autorité administrative. Elle indique que le courriel auquel se réfère le requérant, adressé à l'un des inspecteurs de police, n'a été porté à sa connaissance qu'à l'occasion du présent recours. Elle ajoute qu'elle conteste formellement le contenu

de ce courriel qui, selon elle, ne constitue pas un acte administratif au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

À titre subsidiaire, elle soulève qu'il n'existe aucune décision implicite de refus concernant la demande du requérant. Elle estime que bien qu'il ne soit pas de son ressort de compléter l'argumentation de ce dernier, une lecture bienveillante pourrait suggérer que le silence de l'administration serait perçu comme une décision implicite de refus.

Elle fait valoir que, selon un principe général, un acte administratif doit être rédigé par écrit. Selon elle, ce principe découle de la nécessité pour l'autorité administrative de respecter certaines prescriptions formelles. Elle considère néanmoins qu'une décision implicite de refus pourrait toutefois être envisagée dans le cas où une disposition législative spécifique le prévoit.

Elle rappelle que la demande d'autorisation du requérant se fonde exclusivement sur les articles 41 et 42 du règlement général de police commun aux 19 communes bruxelloises qui n'a pas valeur législative et ne contient aucune disposition permettant de conclure que le silence de l'administration équivaut à une décision implicite de refus. Elle relève que le requérant n'invoque aucune autre disposition législative permettant de soutenir cette hypothèse.

Elle ajoute que, même si elle était tenue de statuer, l'article 14, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État prévoit que ce n'est qu'à l'issue d'un silence prolongé de quatre mois, après une mise en demeure de statuer, qu'une décision implicite de rejet est susceptible de faire l'objet d'un recours. Elle constate qu'aucune mise en demeure n'a été adressée par le requérant. Elle conclut que, même s'il devait être considéré que le recours est dirigé contre une décision implicite de refus, il devrait également être déclaré irrecevable.

V.2. Appréciation

Les articles 41 et 42 du règlement général de police commun aux 19 communes bruxelloises disposent comme suit :

« Article 41.

Sauf autorisation de l'autorité compétente, il est interdit d'organiser, de provoquer ou de participer à des attroupements, manifestations, émeutes ou cortèges de nature à entraver la circulation des véhicules ou à incommoder les usagers de l'espace public.

Article 42.

Tout rassemblement, manifestation, animation ou cortège, de quelque nature que ce soit, dans l'espace public ou dans les galeries et passages établis sur assiette privée, accessibles au public, est subordonné à l'autorisation de l'autorité compétente ».

L'article 3 de ce règlement est libellé comme suit :

« Par autorité compétente, il y a lieu d'entendre, au niveau communal, le collège des bourgmestre et échevins, le bourgmestre ou le fonctionnaire sanctionnateur, chacun dans le cadre des compétences respectives qui leur sont conférées par l'article 135 de la Nouvelle loi communale et la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, ci-après dénommée "loi SAC", ou toute autre réglementation spécifique ».

En l'espèce, il ressort du dossier administratif qu'en vue d'obtenir l'autorisation d'organiser une manifestation, la zone de police Bruxelles-Capitale-Ixelles met à la disposition du public, sur son site internet, un formulaire « *ad hoc* » qui est destiné à être transmis à l'autorité compétente, à savoir le bourgmestre concerné par le lieu de la manifestation, tout en faisant « simultanément l'objet d'une évaluation par le service de police ».

L'analyse des échanges entre le requérant et le cabinet du bourgmestre au sujet de la première demande d'autorisation introduite le 10 août 2024 fait apparaître que cette évaluation par la zone de police, si elle est négative, tient apparemment lieu de décision puisque seule une réunion « informelle » est organisée afin que l'organisateur choisisse un autre lieu sans qu'aucun arrêté du bourgmestre ne statue sur la demande initiale. Cette analyse est confortée par l'inventaire des pièces du dossier administratif dont la pièce 2 s'intitule « Décision de la Zone de Police Bruxelles-Capitale-Ixelles du 27 août 2024 ». Il s'agit de la seule pièce du dossier administratif qui est qualifiée de « décision ».

De même, lorsque le requérant déclare modifier sa demande initiale pour limiter la fréquence des manifestations et les organiser de manière hebdomadaire le vendredi de 18 à 19 heures sur la place de la Monnaie, il lui est « répété » dans un courriel du chef de cabinet du bourgmestre du 18 septembre 2024 que seule la place de Brouckère est envisageable, ce qui implique nécessairement que sa demande modifiée soit à nouveau refusée sans qu'un arrêté du bourgmestre en ce sens ne lui soit notifié ni ne figure dans le dossier administratif.

Enfin, quand le requérant s'enquiert du sort de sa demande d'autorisation introduite le 16 septembre 2024 à propos d'une veillée prévue le 7 octobre 2024 de 20 à 21 heures, à nouveau sur la place de la Bourse, en s'adressant à la zone de police à laquelle il a adressé son formulaire de demande, il lui est

répondu, selon la requête, que la décision de refus prise le 27 août 2024 par la police à l'égard de sa première demande s'applique également à la seconde.

Quand bien même, la partie adverse n'aurait pris connaissance de l'existence de cette conversation téléphonique qu'avec la requête, le dossier administratif déposé presque une semaine après son envoi par le greffe ne comporte aucune attestation de l'inspecteur de police concerné, pourtant précisément identifié par le requérant, permettant de remettre en cause la version de ce dernier quant à l'existence et à la teneur de cet entretien.

Par ailleurs, la partie adverse ne conteste pas que le bourgmestre n'a pris lui-même aucune décision au sujet des demandes d'autorisation du requérant, ni sur celle introduite au début du mois d'août ni sur celle qui porte sur une manifestation censée se produire dans quelques jours et qu'il n'a apparemment pas non plus l'intention de statuer à l'avenir sur ces demandes puisque la note d'observations envisage, à titre subsidiaire, la nécessité d'une mise en demeure qui serait suivie d'un silence de plus de quatre mois.

Dans l'état actuel de la procédure, au vu du dossier administratif inventorié et de la note d'observations, il apparaît *prima facie* que la décision de refus des demandes de manifestation introduites par le requérant a été prise par l'un des commissaires de la zone de police, en lieu et place du bourgmestre, en ce qui concerne l'interdiction de l'organiser sur la place de la Bourse.

En application de l'article 5, alinéa 1er, de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, pour l'exercice des missions de police administrative, les services de police sont soumis aux autorités administratives dont ils relèvent conformément à la loi, c'est-à-dire, s'agissant de l'autorisation d'une manifestation se déroulant sur le territoire d'une seule commune, du bourgmestre de cette dernière. La circonstance qu'un acte qui relève de la compétence d'une autorité administrative est adopté par un collaborateur agissant à la place de la personne légalement investie du pouvoir de décision, comme par exemple le chef de cabinet d'un ministre, n'implique pas que le Conseil d'État ne puisse en connaître puisque ce collaborateur a agi en tant qu'autorité administrative même si son acte est entaché d'un vice d'incompétence. Par conséquent, la circonstance que la décision de refus de manifester sur la place de la Bourse ait été prise à la place du bourgmestre par l'un des officiers de la zone de police n'implique pas que cet acte ne serait pas susceptible de recours. Le droit au recours effectif du requérant serait méconnu s'il était privé de la possibilité de saisir le Conseil d'État pour le seul motif que l'autorité compétente pour prendre un acte administratif a laissé l'une des personnes placées sous son autorité prendre la décision à sa place.

Toutefois, en ce qui concerne la demande de manifestations quotidiennes sur cette place, introduite le 10 août 2024, le requérant y a renoncé en proposant lui-même de les remplacer par des manifestations hebdomadaires sur la place de la Monnaie. Même si cette seconde proposition a également été refusée, la décision de refus lui a été communiquée par un courriel du 13 septembre 2024 qui n'est pas désigné dans la requête comme constituant l'acte attaqué.

Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse sont rejetées et le recours est *prima facie* recevable en tant qu'il est dirigé contre le refus de la demande du requérant, introduite le 16 septembre 2024, d'organiser une veillée sur la place de la Bourse, le 7 octobre 2024 de 20 à 21 heures.

VI. Demande de mise hors de cause

Lors de l'audience, la partie adverse a fait valoir, dans l'hypothèse où le Conseil d'État considérerait que c'est un policier qui a pris la décision de refus de manifestation, que la ville de Bruxelles devrait alors être mise hors de cause et que la zone de police de Bruxelles-Capitale-Ixelles devrait lui être substituée comme unique partie adverse.

Dès lors que l'acte attaqué a été adopté dans le cadre de la police administrative générale des communes, dans laquelle la police locale se trouve sous l'autorité du bourgmestre, il n'y a pas lieu de faire droit à cette demande.

VII. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1er.

VIII. Exposé de l'extrême urgence

VIII.1. Thèses des parties

Le requérant fait valoir que la décision de la partie adverse de refuser l'organisation de rassemblements sur des lieux symboliques tels que la place de la

Bourse ou la place de la Monnaie empêche la réalisation de l'objectif principal de ces manifestations, à savoir attirer l'attention sur la situation en Palestine, décrite comme un génocide et un apartheid, tels que reconnus par la Cour pénale internationale et la Cour internationale de Justice. Il souligne l'urgence de cette mobilisation, notamment en raison de l'extension de la violence au Liban, et considère que l'invisibilisation de cette cause par les médias belges, ainsi que par les autorités communales et policières, accentue l'importance de la visibilité du lieu choisi pour le rassemblement.

Il invoque la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de liberté de réunion. Il se réfère aux arrêts dans lesquels la Cour reconnaît que le droit à la liberté de réunion comprend le droit de choisir le lieu et les modalités de la manifestation, dans les limites de l'article 11, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et que, lorsque ce lieu est crucial pour les participants, une modification imposée par les autorités peut constituer une ingérence excessive dans le droit à la liberté de réunion.

Il soutient que le lieu des rassemblements (place de la Bourse ou place de la Monnaie) est fondamental pour atteindre les objectifs des manifestations. Il demande donc au Conseil d'État de suspendre l'exécution du refus d'organiser ces rassemblements à ces endroits, en vue de permettre l'événement commémoratif du 7 octobre 2024. Il allègue également que cela protègerait les citoyens contre d'éventuelles violences policières, en évoquant des arrestations qui seraient survenues en août 2024 lors d'un rassemblement similaire qui n'avait pas été préalablement autorisé.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que l'extrême urgence n'est pas démontrée en l'espèce dès lors que :

- le recours ne contient aucun exposé des faits justifiant et démontrant la prétendue extrême urgence ;
- elle a proposé et propose toujours six alternatives appropriées pour que le requérant puisse organiser ses manifestations ;
- le requérant a toujours systématiquement refusé, sans aucune justification, les alternatives appropriées proposées, alors que les six places proposées font régulièrement l'objet de rassemblements et de manifestations ;
- le requérant a, en particulier, finalement refusé la place de Brouckère alors qu'il l'avait pourtant lui-même proposée lors de la réunion du 4 septembre 2024 et ses motifs de refus désormais invoqués cette place sont par ailleurs totalement infondés ;
- le requérant ne démontre pas en quoi la place de la Bourse serait la seule place sur laquelle sa manifestation pourrait avoir lieu et il l'a même démenti dès lors qu'il a envisagé l'organisation de sa manifestation place de Brouckère et qu'il propose désormais aussi la place de la Monnaie, ce qui implique que la place de la Bourse ne représente aucunement un "lieu d'une importance cruciale" pour lui ;

- le requérant a contribué lui-même, par son comportement, ses revirements de position et ses refus systématiques et injustifiés, à l'apparition d'une prétendue extrême urgence.

Elle fait également valoir que l'urgence n'est pas non plus démontrée en l'espèce dès lors :

- qu'il n'existe aucun "préjudice grave et difficilement réparable" pour le requérant à ne pas se voir octroyer une autorisation de manifester spécifiquement sur la place de la Bourse puisqu'il dispose de pas moins de six alternatives appropriées, en plein centre de Bruxelles, à quelques pas de la place de la Bourse ;
- et que le requérant ne démontre pas non plus l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable qui résulterait de l'organisation potentielle de la manifestation sur la place de Brouckère ou au Carrefour de l'Europe (ou ailleurs) plutôt que sur la place de la Bourse.

VIII.2. Appréciation

Selon l'article 17, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte est invoqué.

L'urgence ne peut résulter de la seule circonstance qu'une décision au fond interviendra dans un avenir plus ou moins lointain. Elle ne peut être reconnue que lorsque le requérant établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait des inconvénients d'une gravité suffisante pour que l'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond.

Le paragraphe 4 de l'article 17, précité, prévoit la mise en œuvre d'une procédure dérogatoire dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le traitement ordinaire de la demande de suspension. L'extrême urgence à l'appui du recours à cette procédure encore plus spécifique que celle du référé ordinaire, suppose que cette procédure exceptionnelle soit à même de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors que même le référé ordinaire ne le pourrait pas. Il faut que l'extrême urgence soit évidente pour tout le monde ou expliquée de manière incontestable par le demandeur dans sa requête, ce qui implique que celui-ci montre, en se fondant sur des éléments précis et concrets, que si la suspension de l'exécution de l'acte attaqué avait lieu au terme de la procédure ordinaire, elle interviendrait de manière irrévocablement tardive pour prévenir le dommage. Il ne peut être tenu compte que des éléments que le demandeur fait valoir dans sa requête.

Par ailleurs, le recours à une procédure d'extrême urgence doit rester exceptionnel dès lors que cette procédure réduit à un strict minimum les droits de la

défense et l'instruction de la cause. Un tel recours ne peut être admis que lorsque cette procédure est seule en mesure de prévenir utilement le dommage craint par le requérant alors même que le référé ordinaire, de simple urgence, ne le pourrait pas. Le requérant doit aussi avoir fait toute diligence pour prévenir le dommage et saisir le Conseil d'État dès que possible, selon la procédure adéquate. Cette double condition de diligence du requérant et d'imminence du péril sont des conditions de recevabilité de la demande d'extrême urgence.

Lorsque les inconvénients invoqués touchent à des droits fondamentaux, il n'en résulte pas *ipso facto* qu'ils doivent être considérés comme graves, d'autant plus que l'article 26, alinéa 2, de la Constitution précise que les rassemblements en plein air restent « entièrement soumis aux lois de police ». Il y a lieu d'apprécier concrètement la portée des inconvénients graves invoqués dans chaque cas d'espèce.

En l'espèce, le requérant indique, sans que le dossier administratif ne comporte de pièces permettant de contredire cette affirmation, qu'il n'a appris que par un entretien téléphonique le 24 septembre 2024 que sa demande d'organisation d'une veillée le 7 octobre 2024 était refusée par la police. En introduisant sa requête deux jours plus tard, il a fait preuve de la diligence requise.

La requête comporte bien une argumentation sur l'urgence et même l'extrême urgence puisqu'il est fait état d'une manifestation que le requérant souhaite organiser le 7 octobre 2024, soit dans un délai incompatible avec une procédure en annulation ou même en suspension ordinaire.

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit à la liberté de réunion inclut le droit de choisir les horaires et la date, le lieu et les modalités du rassemblement, dans les limites établies au paragraphe 2 de l'article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Cour eur. D.H., 27 novembre 2012, Sáska *c*. Hongrie, § 21, ECLI:CE:ECHR:2012:1127JUD005805008). La demande introduite par la voie électronique le 16 septembre 2024 au sujet de la veillée du 7 octobre 2024 porte exclusivement sur la place de la Bourse.

Le requérant indique que le choix de cette place est lié à sa grande visibilité et la décision de refus de la zone de police du 27 août 2024 ne justifie le refus de la première demande que parce que ce lieu serait « occupé en permanence par des événements festifs qui ne peuvent pas être "perturbés" par des manifestations revendicatives ». D'une part, la préférence accordée à des évènements considérés comme « festifs » par rapport à des manifestations qualifiées de « revendicatives » ne semble pas s'inscrire dans les motifs énumérés à l'article

11, § 2, de la Convention précitée pour justifier une limitation du droit de réunion pacifique, d'autant qu'il n'est pas établi qu'un évènement festif aurait déjà été autorisé au même moment que la veillée prévue par le requérant. D'autre part, il ne relève pas de la compétence des autorités de police d'apprécier l'opportunité de l'autorisation d'une manifestation puisqu'il s'agit d'une compétence du bourgmestre. Or, ainsi que le Conseil d'État l'a déjà jugé dans les arrêts n° 214.890 du 30 août 2011 et n° 223.390 du 6 mai 2013, la mise en œuvre d'un acte administratif dépourvu de toute force exécutoire en raison de l'incompétence de son auteur est, par elle-même, constitutive d'un risque de préjudice grave et difficilement réparable.

La partie adverse affirme que d'autres lieux auraient été proposés lors d'une réunion « informelle » organisée le 4 septembre 2024 mais, d'une part, elle n'a pas jugé utile de rédiger un procès-verbal qui serait déposé dans le dossier administratif pour attester du contenu exact de ces propositions et, d'autre part, aucune pièce de ce dossier ne permet non plus de déterminer que ces propositions concernent également la nouvelle demande introduite le 16 septembre 2024. Si effectivement, le requérant a changé d'avis quant à la localisation et la fréquence des manifestations en ce qui concerne sa demande initiale introduite le 10 août 2024, rien n'indique qu'il en irait de même pour celle du 16 septembre 2024 qui ne porte que sur un jour précis. À la différence d'autres affaires citées par la partie adverse dans lesquelles le Conseil d'État avait jugé que la condition de l'urgence n'était pas remplie, en l'espèce, le bourgmestre n'a toujours pas statué lui-même sur la demande de manifestation du requérant, qui est censée se dérouler dans trois jours, ne serait-ce pour la refuser en proposant un ou plusieurs lieux alternatifs.

Il résulte de ces éléments que le requérant a agi avec diligence, que le péril lié à l'impossibilité d'organiser une veillée le 7 octobre 2024 et que les conditions dans lesquelles il se voit empêcher d'exercer son droit fondamental de réunion pacifique créent un préjudice d'une gravité suffisante pour que le recours à la procédure d'extrême urgence soit justifié.

IX. Moyen unique

IX.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des libertés de réunion, d'association et d'expression, consacrées par les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme ainsi que par les articles 19 et 26 de la Constitution.

Le requérant allègue que les réponses de la police à ses demandes de rassemblement visent à limiter la portée des manifestations sans exprimer un refus explicite, empêchant ainsi un recours juridictionnel plus direct. Il soutient que les alternatives proposées par la police ne permettent pas d'atteindre l'objectif principal des rassemblements, à savoir offrir une visibilité à la situation en Palestine, notamment en raison de la faible visibilité des lieux suggérés, tels que la place de Brouckère, qui est en travaux. Il fait valoir que la police n'a pas fourni de justification valable pour refuser la tenue des rassemblements à la place de la Bourse ou à la place de la Monnaie, et que les alternatives proposées agissent comme un refus informel, visant à entraver un mouvement de justice sociale dénonçant le génocide en Palestine et, plus récemment, le risque de génocide au Liban.

En s'appuyant sur l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'État n° 256.620, précité, il soutient que la liberté d'exprimer une opinion, même dérangeante ou offensante, par le biais de manifestations, est protégée, bien que non absolue, et que toute restriction doit être justifiée par des motifs solidement fondés. Il fait valoir que les manifestations qu'il a organisées dans le passé n'ont jamais troublé l'ordre public, et que la police n'a d'ailleurs pas invoqué ce motif pour justifier ses refus. Par conséquent, il considère que les restrictions imposées par la police ne reposent sur aucune justification solide.

Il insiste sur le fait que la visibilité est l'élément central des rassemblements qu'il organise, afin de sensibiliser à la situation en Palestine. Il cite également l'urgence accrue liée à l'escalade de violences au Liban. En outre, il se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle le lieu d'un rassemblement peut être crucial pour les participants, et que le modifier peut constituer une ingérence dans l'exercice du droit de réunion.

Il conclut que, dans le cadre des rassemblements revendicatifs récurrents et de la veillée commémorative prévue, la police et la ville de Bruxelles ne devraient pas pouvoir imposer un lieu alternatif aux places initialement demandées, à savoir la place de la Bourse ou la place de la Monnaie.

Dans sa note d'observations, la partie adverse soutient que le moyen unique n'est pas sérieux dès lors :

- qu'il n'existe aucune décision de refus, ni formelle ni implicite ;
- que le contenu du courriel du requérant du 24 septembre 2024 présente une position unilatérale qui est « formellement contestée »,

- que ce courriel démontre à suffisance que les souhaits du requérant ne sont pas clairs et ne permet même pas à la partie adverse de savoir encore où et selon quelles modalités ce dernier souhaite organiser ses manifestations ;
- que les prétendus « motifs du refus » soulevés par le requérant ne reposent sur aucun élément concret et sont tous démentis ;
- qu'elle a proposé pas moins de six alternatives possibles, dont la place de Brouckère qui a initialement été proposée par le requérant lui-même avant qu'il ne décide finalement de la refuser aussi ;
- que les motifs du refus de la place de Brouckère avancés par le requérant sont parfaitement infondés ;
- que l'arrêt n° 256.620, précité, n'est pas pertinent en l'espèce, sauf à permettre de mettre en perspective la question des alternatives proposées qui, dans cet arrêt, n'étaient pas appropriées, contrairement au cas d'espèce ;
- que la jurisprudence de la CEDH souligne qu'une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté de réunion peut apparaître « dans les affaires dans lesquelles le lieu d'un rassemblement revêt une importance cruciale pour les participants » : tel n'est pas le cas en l'espèce car le lieu de la manifestation n'est aucunement d'une importance cruciale et le requérant ne le démontre pas non plus ; que, par ailleurs, tous les arrêts cités par le requérant ont été rendus dans des cas où le lieu de la manifestation était crucial et en lien avec l'objet de celle-ci – *quod non* en l'espèce ;
- que la jurisprudence de la Cour rappelle le droit de manifester « dans un lieu qui soit à portée de vue et d'ouïe du public cible » : tel est le cas en l'espèce avec l'ensemble des alternatives qu'elle a proposées ;
- que les démarches de négociation et de discussion portées par la partie adverse s'inscrivent pleinement dans le cadre de la jurisprudence de la Cour et des *guidelines* relatives à la liberté de réunion ;

Elle conclut, par conséquent, que, dans le cadre d'un examen *prima facie* de la cause, elle n'a commis aucune ingérence dans les droits à la liberté de réunion et d'expression du requérant.

IX.2. Appréciation

Les articles 19 et 26 de la Constitution disposent comme suit :

« Art. 19

La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés.

Art. 26

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 ».

Les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont libellés de la manière suivante :

« Art. 10

Liberté d'expression

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

Art. 11

Liberté de réunion et d'association

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État ».

En ce qu'ils garantissent le droit de réunion pacifique en vue d'exprimer une opinion, les articles 10 et 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont une portée analogue à celle des articles 19 et 26 de la Constitution, qui reconnaissent la liberté de manifester ses opinions en toute matière et le droit de s'assembler paisiblement et sans armes. Dès lors, les

garanties offertes par ces dispositions forment, dans cette mesure, un ensemble indissociable.

Le fait de subordonner la tenue d'une manifestation publique à une procédure d'autorisation ne porte pas atteinte en principe à la substance du droit consacré par l'article 11 de la Convention, pour autant que le but de la procédure est de permettre aux autorités de prendre des mesures raisonnables et adaptées permettant de garantir le bon déroulement des événements de ce type (Cour eur. D.H., 23 octobre 2008, Sergueï Kouznetsov *c*. Russie, § 42, ECLI:CE:ECHR:2008:1023JUD001087704).

L'autorisation préalable vise non seulement la conciliation du droit à la liberté de réunion avec les droits et intérêts juridiquement protégés (dont la liberté de circulation) d'autrui, mais également la défense de l'ordre ou la prévention des infractions pénales. Pour ménager un équilibre entre ces intérêts concurrents, le recours à des procédures administratives préliminaire est admissible à condition de ne pas constituer une entrave dissimulée à la liberté de réunion telle qu'elle est protégée par la Convention (Cour eur. D.H., 5 décembre 2006, Oya Ataman *c*. Turquie, § 38, ECLI:CE:ECHR:2006:1205JUD007455201 ; Cour eur. D.H., 10 juillet 2012, Berladir et autres *c*. Russie, § 39, ECLI:CE:ECHR:2012:0710JUD003420206).

Ainsi que le rappelle la grande chambre de la Cour européenne des droits de l'homme, « la liberté de réunion pacifique, l'un des fondements d'une société démocratique, est assortie d'un certain nombre d'exceptions qui appellent une interprétation étroite et le besoin de la restreindre doit se trouver établi de façon convaincante » (Cour eur. D.H. (Grande chambre), 15 octobre 2015, Kudrevicius *c*. Lituanie, § 142, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD003755305). Cette liberté n'est pas un droit absolu au point d'empêcher une autorité communale d'exercer sa compétence particulière en matière de maintien de l'ordre public dans la commune et de fixer, par là même, à l'exercice de ce droit, des limites qui sont nécessaires afin d'assurer l'ordre public, conformément à la Nouvelle loi communale. La légalité d'une mesure de police administrative et, plus spécialement d'une décision d'interdiction d'une réunion ou d'une manifestation, doit toutefois être justifiée par des faits concrets et étayés tenant au maintien de l'ordre public, soit un trouble de l'ordre public ou un risque sérieux d'un tel trouble. Il doit y avoir un rapport raisonnable de proportionnalité entre la gravité de l'atteinte ou de la menace d'atteinte à l'ordre public et l'intensité de la restriction apportée à la liberté en cause.

La première condition pour que des restrictions à cette liberté soient admissibles est que celles-ci soient « prévues par la loi ». Il y a lieu de relever, d'office, que, selon une jurisprudence bien établie, il ressort de la combinaison des articles 135, § 2, et 133, alinéa 2, de la Nouvelle loi communale que c'est le

bourgmestre d'une commune qui est compétent pour veiller à la sauvegarde de l'ordre public sur le territoire de sa commune et qui peut, à ce titre, adopter des mesures de police à portée individuelle, telle que l'autorisation ou l'interdiction d'une manifestation publique. Si l'on peut admettre qu'une demande d'autorisation de manifestation se fasse via le site internet d'une zone de police afin de permettre à cette dernière de procéder à une évaluation de cette demande, il ne revient pas à cette dernière de décider elle-même si une manifestation peut être autorisée ou non. Comme le rappelle expressément la circulaire CP4 du 11 mai 2011 concernant la gestion négociée de l'espace public pour la police intégrée, structurée à deux niveaux, citée par la partie adverse dans sa note d'observations, « Il doit être clair que l'autorité administrative reste à tout moment responsable de l'ordre public, y compris par exemple lorsqu'aucun accord n'a été trouvé avec les parties concernées » (*M.B.*, 14 juin 2011, p. 34.543).

Par ailleurs, le motif de refus opposé par la police concernait l'organisation d'une manifestation quotidienne sur la place de la Bourse pendant trois mois qui risquait d'entrer en conflit avec les évènements festifs prévus sur cette place pendant cette période. Aucun élément du dossier administratif ne permet de comprendre les motifs pour lesquels une veillée qui n'est censée durer qu'une heure pendant une journée précise soulève la même objection.

Le moyen unique est sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1er.

La suspension de l'exécution de la décision de refuser la demande du requérant d'organiser une veillée le 7 octobre 2024 entre 20 et 21 heures sur la place de la Bourse est ordonnée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure, sont réservés.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 4 octobre 2024, par la XV^e^ chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,	conseiller d'État, président f.f.,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,	Le Président,
Frédéric Quintin	Marc Joassart