

18 JUILLET 2002. - Gestion des événements liés à l'ordre public se déroulant sur les autoroutes.

Publication : 14-08-2002

Entrée en vigueur : 14-08-2002

Article M. 1. CADRE GENERAL.

Dans un passé récent, différentes actions ou manifestations ont été organisées sur ou à proximité des autoroutes, de routes pour automobiles ou de voies de circulation rapides. Malheureusement, bien que ces événements aient fait l'objet d'un encadrement et de mesures policières, des accidents dramatiques n'ont pu être évités. Ces événements ne constituent pas des exceptions, et la tendance générale serait même plutôt à l'augmentation. Dans un contexte social parfois difficile, il n'est pas toujours aisé de combiner la liberté d'expression et d'opinion, le respect des dispositions légales et la sécurité des usagers ou des participants à des événements. Dans certains cas, le lien entre les manifestants et le terrain autoroutier est évident; c'est par exemple le cas des transporteurs routiers. Dans les autres cas, c'est surtout l'intérêt médiatique qui est recherché. Enfin, dans d'autres circonstances, les autoroutes ou routes pour automobiles sont utilisées comme un itinéraire de transit entre différents points de rassemblement des manifestants, le déplacement prenant malgré tout la forme d'un cortège ou d'une action en soi (p.ex. opérations "escargots").

Tout ceci a suscité auprès des différentes parties concernées (autorités administratives, autorités judiciaires, services de police) une réflexion quant à l'attitude à adopter par les autorités en de telles circonstances.

D'autre part, la mise en place de la police intégrée, structurée à deux niveaux, a entraîné chez certains des interrogations quant aux mesures de coordination ou à la répartition des tâches en de telles occasions. Ceci est valable pour l'ensemble des événements liés à l'ordre public, qu'il s'agisse de manifestations, d'accidents, de transports exceptionnels, etc.

Le but de la présente circulaire est de rappeler les dispositions légales en la matière et de clarifier la position des autorités administratives, ainsi que de déterminer le cadre général d'action des services de police.

2. DISPOSITIONS LEGALES.

La loi du 12 juillet 1956 établit le statut des autoroutes.

L'arrêté royal du 1 décembre 1975 portant règlement général sur la police de la circulation routière évoque en divers articles les règles de circulation et de sécurité applicables sur les autoroutes ou les routes pour automobiles. En voici quelques exemples :

- Art. 4 : injonctions données par les agents qualifiés;
- Art. 7.1 : il est défendu de gêner la circulation ou de la rendre dangereuse en établissant un obstacle sur la voie publique;
- Art. 10.2 : aucun conducteur ne peut gêner la marche normale des autres conducteurs en circulant sans raison valable à une vitesse anormalement réduite;
- Art. 21.2 : (...) aucun conducteur ne peut circuler sur autoroute à une vitesse inférieure à 70 km à l'heure;
- Art. 21.4 : manoeuvres interdites sur autoroutes;
- Art. 21.6 : les cortèges, manifestations et rassemblements sont interdits sur autoroutes et routes pour automobiles.

Les dispositions énoncées dans cette circulaire concernent à la fois les autoroutes et les routes pour automobiles.

La lecture combinée de l'article 133, alinéa 3, de la nouvelle loi communale et de l'article 11 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (LFP), modifié par la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux (LPI), permet de fixer la répartition des responsabilités des autorités administratives en matière de maintien de l'ordre. On peut lire dans ces textes que le premier responsable est le bourgmestre et, de manière complémentaire et subsidiaire, le gouverneur de province et le Ministre de l'Intérieur. Les autorités nationales exercent leurs compétences lorsque les autorités communales ne respectent pas leurs obligations,

lorsque la perturbation de l'ordre public s'étend au territoire de plusieurs communes ou lorsqu'elles estiment que leur intervention est justifiée par l'intérêt général, même si l'événement se limite à une seule commune.

Dans le cas précis des autoroutes, compte-tenu de l'impact supra-local des événements, le gouverneur de province ou le Ministre de l'Intérieur sont responsables.

En ce qui concerne les services de police, tant la police locale que la police fédérale sont compétentes pour la police de la circulation et le maintien de l'ordre. La répartition des tâches entre services de police telle que présentée dans la circulaire ministérielle OOP 13 du 26 avril 1990 doit bien sûr être interprétée à la lueur des dispositions relatives à la réforme des polices. Il y a lieu de prendre en compte les principes de spécialité et de subsidiarité inscrits à l'article 3 de la LPI ainsi que l'article 101 de la LPI confiant la mission de police spécialisée de la circulation à la direction générale de la police administrative de la police fédérale. Il s'agit donc plutôt ici de définir les tâches prioritaires des services de police, et non de limiter la compétence de l'un ou l'autre de ces services.

Il en résulte qu'au sein d'une zone de police, la police locale prendra en charge la police de la circulation en dehors des autoroutes; la police fédérale quant à elle assurera la régulation du trafic, la surveillance et l'information sur les autoroutes et leurs accès.

3. ACTION DES AUTORITES ADMINISTRATIVES.

3.1 Autorités administratives locales.

Les autorités administratives locales devront veiller à ce que tout événement se déroulant en dehors des autoroutes puisse être géré afin d'éviter au maximum un déplacement vers les accès ou l'autoroute en elle-même. Dans ce cadre, elles donneront les directives nécessaires aux services de police concernés, locaux et/ou fédéraux. Le cas échéant, une coordination sera effectuée en application des articles 7/1 à 7/4 de la LFP.

L'accent sera mis sur la préparation de la gestion des événements, afin de faire apparaître clairement et indubitablement aux organisateurs que toute forme d'action sur ou aux abords des autoroutes est interdite. Des contacts préalables clairs doivent avoir lieu entre les autorités administratives et les organisateurs à ce sujet. Les responsabilités des organisateurs seront également mises en avant. L'accent sera mis prioritairement sur les dangers existant pour les usagers et les participants aux actions.

Les autorités locales informeront les autorités fédérales de leurs démarches, soit directement, soit par le canal des services de police.

En cas d'événement inopiné ou lorsqu'un événement évolue d'une telle façon que le territoire de l'autoroute se trouve temporairement occupé, les autorités administratives locales prendront des mesures préventives de déviation et de régulation de la circulation sur le territoire de leur zone de police, en concertation avec les autorités fédérales et la police fédérale.

3.2 Autorités administratives fédérales.

Dans la phase de préparation d'un événement annoncé, lorsqu'il apparaît que les actions peuvent s'étendre aux autoroutes ou lorsque le but avoué des manifestants est d'emprunter les autoroutes, les autorités administratives fédérales, en ce compris les Gouverneurs le cas échéant, en auront été averties directement ou conformément au point 3.1 ci-dessus.

Elles prendront toutes mesures utiles afin d'empêcher de telles actions, d'assurer la sécurité des usagers et de garantir la fluidité du trafic. Le principe de base restera l'application de l'article 21.6 de l'arrêté royal du 1 décembre 1975 précité. Néanmoins, chaque situation ponctuelle fera l'objet d'une analyse plus large afin d'équilibrer au maximum l'intérêt général, la sécurité des usagers et le droit démocratique d'exprimer ses opinions.

Les autorités administratives fédérales donneront à cet effet les ordres, instructions et directives ad hoc aux services de police fédéraux. Ces derniers en informeront les autorités judiciaires locales.

Enfin, en ce qui concerne les événements faisant l'objet de plans d'urgence, il y a lieu que les Gouverneurs y fassent inscrire, sur base d'un consensus, les dispositions relatives aux procédures de coordination et de direction opérationnelles des dispositifs policiers.

4. ACTION DES SERVICES DE POLICE.

4.1 Police locale.

Agissant sous la responsabilité de l'autorité administrative locale, les services de la police locale assureront tout d'abord la régulation de la circulation et la surveillance du trafic au sein de leur zone, à l'exception des autoroutes.

En cas d'action planifiée ou non, ils veilleront à canaliser l'événement afin de répondre aux dispositions légales et à empêcher toute action sur les autoroutes. Ils tiendront les services de la police fédérale chargés de la police de la circulation sur les autoroutes régulièrement informés de l'évolution de la situation, afin que ceux-ci puissent prendre, le cas échéant, les dispositions nécessaires. Si nécessaire, la police locale invitera les services de la police fédérale aux réunions préparatoires.

En cas d'événement dont les conséquences sont limitées à une seule zone de police, le chef de zone assure le commandement des dispositifs de police locale. Sur base de l'article 7/2 de la LFP, il pourrait demander au directeur-coordonnateur d'assurer la coordination et la direction opérationnelles.

En cas d'événement dont les conséquences sont étendues à plusieurs zones de police, la coordination sera assurée par le directeur-coordonnateur. Ce dernier pourrait également assurer la direction opérationnelle sur base de l'article 7/1/2° de la LFP.

Dans tous les cas, dans l'hypothèse où les moyens de la police locale seraient insuffisants pour assurer la gestion de l'événement, il sera fait appel aux procédures d'appui et de coordination telles que précisées à l'article 104 de la LPI. Ma directive contraignante MFO-2 du 3 avril 2002 est également d'application.

Les autorités judiciaires locales seront informées de l'événement, dès lors qu'un risque d'action sur le territoire de l'autoroute reste probable. En effet, il revient à ces dernières d'apprécier dans quelle mesure l'article 406 du Code pénal n'est pas d'application (obstruction volontaire de la circulation) et de prescrire les mesures ad hoc (p.ex. saisie des véhicules).

4.2 Police fédérale.

Agissant sous la responsabilité des autorités administratives fédérales, les services de la police fédérale assureront tout d'abord la régulation de la circulation et la surveillance du trafic sur les autoroutes et leurs accès. En dehors de ce territoire, si les services de la police fédérale doivent remplir une mission, ils agissent sous la responsabilité de l'autorité administrative locale.

En cas d'action planifiée ou non se déroulant en dehors des autoroutes, la police fédérale intensifiera l'effort de recherche d'informations et se tiendra au courant de l'évolution de l'événement. Si nécessaire, elle délèguera un officier de liaison auprès de la police locale, afin de faciliter la coordination et la récolte d'informations.

A priori, aucune action planifiée ne peut avoir lieu sur les autoroutes. Dans ses contacts avec les organisateurs, la police fédérale veillera dès lors à mettre en avant leur responsabilité en cas de transgression de cette règle. Elle les sensibilisera aux dangers courus par les usagers et les participants. Elle les informera des directives des autorités administratives et judiciaires. Des moyens policiers (en personnel et en matériel) doivent être prévus afin de faire face, de manière progressive et graduée, à toute forme d'action. La coordination avec la police locale sera assurée, en application des articles 7/1 à 7/4 de la LFP, afin d'optimiser l'engagement des moyens.

En cas d'action inopinée sur les autoroutes ou leurs accès, la police fédérale veillera dans un premier temps à garantir immédiatement la sécurité des usagers, en prenant les mesures ad hoc en fonction de l'événement. Ces mesures seront coordonnées en application des articles 7/1 à 7/4 de la LFP, en fonction de la situation particulière. La libre circulation de véhicules prioritaires (ambulances, pompiers, etc.) devra être au maximum garantie.

Dans un deuxième temps, la police fédérale créera un contact avec les organisateurs afin de les inciter à quitter le territoire de l'autoroute. La police locale et/ou le directeur-coordonnateur seront associés à cette négociation, afin de garantir la bonne gestion de l'événement en dehors de l'autoroute.

Dans un troisième temps, la police fédérale prendra les mesures policières et judiciaires nécessaires afin de pouvoir dégager au plus vite le territoire de l'autoroute et d'assurer la poursuite judiciaire des personnes en infraction. A cet égard, la coordination et les contacts avec les autorités judiciaires locales doivent être garantis.

Puis-je vous demander d'en informer sans tarder les zones de police de votre circonscription.

Veillez, Madame, Monsieur le Gouverneur, bien vouloir mentionner au Mémorial administratif la date à laquelle la présente circulaire a été publiée au Moniteur belge.

Veillez croire, Madame, Monsieur le Gouverneur, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Ministre de l'Intérieur,
A. DUQUESNE.