numéro de répertoire
2021/
date du prononcé
23/12/2021
numéro de rôle
20/144/A

expédition

délivrée à	délivrée à	délivrée à
le € BUR	le € BUR	le € BUR

☐ ne pas présenter à l'inspecteur

JUG- JGC

N° 294

Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, Section Civile

Jugement

4ème chambre
affaires civiles

présenté le
ne pas enregistrer

Jugement définitif
Contradictoire

EN CAUSE DE :

1. **La RADIO TELEVISION BELGE DE LA COMMUNAUTE FRANCAISE**, en abrégé RTBF, entreprise publique autonome à caractère culturel de la Communauté française, ayant son siège à 1044 Bruxelles, boulevard Reyers, 52, inscrite à la BCE sous le numéro 0223.459.690 ;

2. **Monsieur Himad MESSOUDI,** [redacted] ;

3. **Monsieur Julien VLASSENBROECK,** [redacted] ;

Demandeurs ;

Représentés par Me Jacques ENGLEBERT, dont le cabinet est établi à 5000 Namur, Rempart de la Vierge, 2/bte 7 ;
E-Mail : je@englebert.legal;

CONTRE :

1. **L'ETAT BELGE**, représenté par Madame le Ministre de l'Intérieur, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Loi, 2, inscrit à la BCE sous le numéro 0308.356.862 ;

Défendeur ;
Demandeur sur intervention forcée et garantie ;

Représenté par Me Florence MATTYIS loco Me Bernard RENSON, dont le cabinet est établi à 1040 Bruxelles, avenue de l'Armée, 10 ;
E-Mail : renson@renson-lex.be;

2. **LA POLICE LOCALE, ZONE PLURICOMMUNALE DE POLICE KAMPENHOUT-STEENOKKERZEEL-ZEMST (KASTZE),** inscrite à la BCE sous le numéro 0267.342.886, dont le siège social est sis à 1820 Steenokkerzeel, Tervuursesteenweg 295 ;

Défenderesse sur intervention forcée et garantie ;

Représentée par Me A. BELLEMANS loco Me Jonas DE WIT, avocat à 2800 Mechelen, Antwerpsesteenweg, 16-18 ;
E-Mail : jonas.dewit@gdena-advocaten.be;

** ** **

En cette cause, tenue en délibéré le 6 octobre 2021, le tribunal prononce le jugement suivant:

Vu les pièces de la procédure et notamment :

- la citation signifiée par exploit de l'huissier de justice Kohl, le 27 décembre 2019 ;
- la citation en intervention forcée et garantie signifiée à la requête de l'État belge le 10 février 2020 à l'encontre de la Zone de police Kastze ;
- le jugement prononcé le 10 mars 2020 par la 1ère Chambre du tribunal francophone de Bruxelles ;
- le jugement prononcé le 8 juin 2020 par le tribunal d'arrondissement francophone et néerlandophone de Bruxelles ;
- l'ordonnance sur base de l'article 747§ 2 du C.J prononcée le 06 novembre 2020 ;
- les conclusions pour les demandeurs déposées au greffe le 25 mai 2021 ;
- les conclusions de synthèse pour la Zone de police Kastze déposées au greffe le 24 juin 2021 ;
- les conclusions principales pour l'Etat belge déposées au greffe le 26 juillet 2021 ;

Entendu les conseils des parties en leurs dires et moyens à l'audience publique du 6 octobre 2021 ;

*****

I. EXPOSE DES FAITS

Il ressort des pièces déposées ainsi que des explications des parties ce qui suit.

Le 20 juin 2018, aux alentours de 10h20, une manifestation regroupant une centaine de personnes du collectif *#NotinmyName* s'est déroulée sur un site en chantier du centre fermé 127*bis* de Steenokkerzeel. Le collectif entendait s'opposer à la construction sur ce site d'une nouvelle aile du centre destinée à la détention des familles avec enfants.

Le contours du chantier était grillagé et disposait de deux entrées, l'une donnant sur la voie publique, l'autre donnant sur le parking de l'actuel centre fermé. Les manifestants se sont introduits, sans autorisation ni effraction, dans l'enceinte du chantier. Ils ont ensuite bloqué

les voies d'accès au chantier par des dispositifs de verrouillage (serrures, rubans, fils et chaînes) et se sont enchaînés avec des cylindres de béton devant ces voies d'accès.

Les manifestants ont par ailleurs grimpé, en différents groupes, sur les toits des maisons du chantier.

Afin de couvrir cet évènement, la RTBF a décidé de dépêcher sur les lieux une équipe du Journal Télévisé (ci-après le « JT »). Une autre équipe de la RTBF, de l'émission d'information *Vews,* avait également décidé de se rendre sur place.

L'équipe du JT entendait couvrir cet évènement d'actualité pour en rendre compte aux JT de la journée (JT de 13h00 et JT de 19h30). Elle s'est rendue sur les lieux à bord d'une voiture banalisée.

L'équipe de *Vews* avait, quant à elle, programmé une émission consacrée aux activités militantes du collectif *#NotInMyName* et avait en conséquence décidé de suivre de l'intérieur une action de ce collectif. Elle s'est rendue sur les lieux à bord d'une voiture estampillée des couleurs et du logo de la RTBF.

Il y avait donc au total cinq personnes pour le compte de la RTBF : les deux demandeurs journalistes, deux cameramen-cadreurs et un preneur de sons.

Les journalistes de la RTBF sont arrivés sur les lieux au même moment que les militants et les ont suivi dans l'enceinte du chantier. Lors de leur arrivée, à 10h20, aucune présence policière n'a été constatée.

Ensuite, les deux accès au chantier ayant été bloqués par les militants, les équipes de la RTBF qui les avaient suivis pour filmer et suivre au plus près la manifestation, se sont retrouvées elles-mêmes enfermées à l'intérieur du chantier.

Plus précisément, il ressort des images vidéos déposées par les demandeurs que les équipes de la RTBF se trouvaient dans la zone tampon entre le chantier et le parking du centre 127*bis* à l'endroit où des manifestants s'étaient attachés les uns aux autres et enchaînés aux grilles de l'entrée du parking.

Vers 10h30, la police locale de la zone de police Kastze (ci-après la « ZP Kastze ») est arrivée sur place.

A 10h51, le commissaire de la ZP Kastze a demandé du soutien à la Direction de la sécurité publique de la police administrative fédérale, laquelle a dépêché sur place une équipe de la Réserve fédérale d'intervention (FERES)[1] ainsi qu'une équipe LOCK-ON[2].

A 11h20, pour pouvoir réaliser son direct, l'équipe du JT a demandé à la RTBF l'envoi du matériel technique nécessaire à une telle retransmission, à savoir une « valise 4G » qui a été apportée sur les lieux par un employé de la RTBF vers 11h30. A ce moment, la police avait établi un périmètre de sécurité autour du chantier occupé. Cet employé a néanmoins pu confier la « valise 4G » à un manifestant perché sur une grille qui l'a lui-même transmise à l'équipe du JT.

Vers 12h45, les forces de police ont décidé de pénétrer sur le chantier en vue d'évacuer les manifestants.

Il ressort des images déposées par les demandeurs que :

- La police est entrée par la porte grillagée qui relie le parking de l'actuel centre *127bis* au chantier, où se trouvaient précisément les deux équipes de la RTBF, devant les 5 manifestants attachés au sol, pour filmer le déblocage de cette première porte.

- Les premiers policiers à pénétrer sur le chantier étaient des membres des unités spécialisées de la police fédérale, en tenue d'intervention (casque, combinaison, ..). Ils ont contourné les journalistes et cameramen de la RTBF qui se trouvaient juste à proximité de la première porte ouverte par les forces de l'ordre, et se sont attaqués à l'ouverture d'une seconde porte d'accès qui venait d'être fermée par des manifestants se trouvant à l'intérieur du chantier.

- Dès l'ouverture de cette seconde porte, d'autres membres de ces unités spécialisées de la police fédérale se sont dirigés à l'intérieur du chantier, toujours en passant devant les journalistes de la RTBF qui continuaient à filmer à deux ou trois mètres de l'ouverture des grilles sous le regard des forces de police en faction devant les portes.

- Dans un second temps, quelques minutes après le déblocage de la première porte (vers 12h50) un policier avec képi et insignes de la police locale s'est dirigé vers les membres des équipes de la RTBF pour leur demander de *« se mettre sur le côté »*, de *« reculer »*, puis de *« sortir »* de l'enceinte du chantier et de se regrouper sur le parking, demande à laquelle les membres des équipes de la RTBF ont immédiatement et sans le moindre geste de réticence, obtempéré, tout en indiquant aux policiers qu'ils étaient journalistes.

---

[1] Il s'agit d'une unité spécialisée et polyvalente, composée de personnel équipé de moyens et de protections spécifiques, et formé à s'intégrer dans un dispositif local de maintien ou de rétablissement de l'ordre public en cas d'évènements prévisibles ou inopinés.

[2] L'équipe Lock-on met en place des dispositifs de dégagement de personnes qui s'attachent ou s'enchaînent volontairement à des obstacles afin de servir de boucliers humains, notamment lors de manifestations.

- à 12h54[3], immédiatement après que les membres de la RTBF se soient retrouvés en dehors de l'enceinte du chantier, un policier en képi et insignes de la police locale les a informés qu'ils faisaient l'objet d'une arrestation administrative. Il ressort des images prises au moment de leur arrestation que le fonctionnaire de police justifie celle-ci comme suit :
  « Policier : Vous êtes arrêtés administrativement. Ok ? Pourquoi ? Parce que vous êtes sur le centre même. OK. Donc vous restez ici et vous arrêtez de filmer.
  Journaliste : Pourquoi on doit arrêter de filmer, Monsieur ?
  Policier : Parce que vous êtes dans le centre-même. Vous êtes ici au sein des centres illégaux. On filme pas ici. Pour filmer c'est de l'extérieur. Maintenant vous êtes dans le centre, vous êtes arrêtés administrativement, OK ! C'est fini de jouer maintenant sinon on confisque tout ».

  A ce moment-là, les équipes de la RTBF ont dû déposer leur matériel sur le sol et ont été obligées de se rassembler à quelques mètres de distance. Les membres des équipes ont été fouillés. Leurs effets personnels (portefeuilles, montres, clés de voiture, argent, etc...) ont été saisis.

Les demandeurs et les trois techniciens ont ensuite été menottés avec des colliers colsons et emmenés dans un combi de la police fédérale en vue d'être conduit au bureau de police de Steenokkerzeel.

Arrivés au bureau de police, 3 des 5 membres de l'équipe, dont les deux demandeurs, ont exhibé leur carte de presse.

Entre-temps, les services de police ont procédé à l'évacuation et l'arrestation des manifestants sur le site litigieux.

Les demandeurs et les trois techniciens ont été libérés à 14h15 et se sont vus restituer leur matériel, y compris les images, ainsi que leurs effets personnels.

Le 9 août 2018, les demandeurs ont déposé plainte auprès du Comité P[4].

Le 12 avril 2019, le Comité P a rendu un avis concernant l'opération litigieuse et a estimé qu'aucun dysfonctionnement structurel ou individuel n'avait été constaté au niveau de la ZP Kastze à l'occasion de l'arrestation des membres des équipes de la RTBF. A cette occasion, le Comité P a salué la décision de la ZP Kastze de demander à l'avenir systématiquement une carte de presse à toute personne se comportant comme un journaliste.

Par citation signifiée le 27 décembre 2019, la RTBF et Messieurs Messoudi et Vlassenbroeck ont assigné l'Etat belge devant le tribunal de céans.

---

[3] selon l'heure indiquée par la montre d'un policier – pièce 15.2 des demandeurs.
[4] C'est-à-dire le Comité permanent de contrôle des services de police auprès de la Chambre des Représentants.

Par citation en intervention forcée signifiée le 10 février 2020, l'Etat belge a appelé la ZP Kastze en garantie.

II. OBJET DES DEMANDES

Les demandeurs sollicitent du tribunal qu'il :

- dise pour droit que l'arrestation des journalistes de la RTBF le 20 juin 2018 au Centre 127*bis* était illégale au regard de l'article 31 de la LFP et constituait par ailleurs une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ;
- à titre principal, condamne l'État belge à payer en réparation du préjudice causé par la faute commise par ses agents :
  - 5.000 € à la RTBF, augmentés des intérêts compensatoires à dater du 20 juin 2018 ;
  - 1 € à Messieurs Messoudi et Vlassenbroek ;
- à titre subsidiaire, condamne aux mêmes montants la ZP Kastze en réparation du préjudice causé par la faute commise par ses agents.

L'Etat belge conclut à titre principal au non fondement de la demande principale. A titre subsidiaire, il demande la condamnation de la ZP Kastze à le garantir de toute condamnation prononcée contre lui.

La ZP Kastze conclut au non fondement de la demande en garantie dirigée contre elle en raison du non fondement de la demande principale.

III. DISCUSSION

Les demandeurs font grief aux services de police d'avoir :

- procédé à une arrestation administrative illégale ;
- utilisé des menottes, c'est-à-dire recouru illégalement à la force dans l'exercice de leurs missions de police administrative ;
- omis de leur donner les informations prescrites par la loi ;
- maintenu les journalistes en détention en dépit de la présentation des cartes de presse ;
- libéré les journalistes sous condition.

Ils fondent leur demande sur l'article 1382 du Code civil et poursuivent la condamnation, à titre principal, de l'Etat belge, et à titre subsidiaire, de la ZP Kastze, à les indemniser du dommage causé par le comportement fautif des services de police dans l'exercice de leurs missions de police administrative.

1. Quant à l'autorité responsable des comportements dénoncés

Les demandeurs fondent leur action sur l'article 47 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police (ci-après la « LFP ») qui dispose notamment que :

« L'Etat est responsable du dommage causé par les membres du personnel de la police fédérale dans les fonctions auxquelles ils les a employés, comme les commettants sont responsables du dommage causé par le fait de leurs préposés.
(...)
La commune ou, le cas échéant, la zone pluricommunale est responsable du dommage causé par les membres du personnel de la police locale dans les fonctions auxquelles l'Etat, la commune ou la zone pluricommunale les a employés, comme les commettants sont responsables du dommage causé par le fait de leurs préposés.
La commune ou, le cas échéant, la zone pluricommunale peut exercer un recours contre l'Etat pour le dommage causé par le membre du personnel de la police locale dans les missions que l'Etat lui a confiées ».

En l'espèce, il n'est ni contesté ni contestable que l'arrestation administrative et les actes de contrainte qui ont suivi ont été exécutés par les services de la police locale, lesquels ont également réquisitionné les véhicules de la police fédérale pour transporter les demandeurs vers le bureau de police locale le plus proche[5].

Les demandeurs soutiennent néanmoins que, dans la mesure où la responsabilité opérationnelle de l'évacuation des manifestants incombait à la police fédérale, l'autorité responsable des fautes commises dans ce cadre par des membres de la police locale est l'Etat belge, et non la ZP de Kastze.

Ils invoquent à cet effet l'article 43 de la loi du 7 décembre 1998 organisant un service de police intégré, structuré à deux niveaux, lequel prévoit que :

« 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. Lorsque les moyens des services de police ne suffisent pas pour maintenir l'ordre public, le bourgmestre peut requérir les forces armées.
En cas de réquisition ou d'intervention de la police fédérale ou de l'armée, sans préjudice des compétences du ministre de l'Intérieur et du gouverneur en matière de protection civile, la police locale demeure sous l'autorité du bourgmestre de la commune concernée. Elle est placée sous la direction du chef de corps ou du directeur coordonnateur administratif de la police

[5] Voir les conclusions de synthèse de la ZP Kastze, p.7.

fédérale conformément aux articles 7/1 et 7/2 de la loi sur la fonction de police. Les forces requises restent en contact étroit avec l'autorité requérante et le chef de corps de la police locale pour intervenir de manière coordonnée »[6].

L'opération s'étant déroulée sur le territoire d'une seule zone de police, l'article 7/2 de la LFP est seul applicable ici et prévoit :

« (...) 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 (*de la police fédérale*) 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 supra-locales 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, après 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 ».

Comme l'indique l'Etat belge, une circulaire du 31 mars 2014[7] précise que :

« Conformément à l'article 3, al. 2, de la LPI, 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.
(..)
Conformément à l'article 3, al. 3, de la LPI, la police fédérale assure, sur l'ensemble du territoire, les missions spécialisées et supra-locales 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.
(...)
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).

---

[6] Passages soulignés par le tribunal.
[7] 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 (M.B., 15/05/2014).

La direction des missions de 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. Les cas suivants peuvent se présenter en pratique : Une direction globale unique pour les événements zonaux ou supra-zonaux 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 supra-locales 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. 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 ».

Autrement dit, même en cas de réquisition d'unités de la police fédérale par le bourgmestre ou le chef de corps, la police locale demeure sous l'autorité du bourgmestre pour l'accomplissement de ses missions de police administrative. Pour la coordination et la direction opérationnelles, la police locale reste également placée sous la direction de son chef de corps, sauf en cas de désignation d'un directeur coordonnateur administratif de la police fédérale.

En l'espèce, il ressort des éléments déposés[8] que :

- l'ordre général d'évacuer les manifestants a été donné par le bourgmestre de Steenokkerzeel, c'est-à-dire l'autorité locale de police administrative ;
- le commissaire de la ZP Kastze a demandé l'appui de deux équipes spécialisées, les unités FERES et LOCK-ON, de la Direction de la sécurité publique de la police administrative fédérale ;
- l'ordre effectif d'évacuer et d'arrêter les manifestants a été donné par le commissaire de la ZP Kastze ;
- l'arrestation administrative des demandeurs a été exécutée et *« traitée administrativement »*[9] par des membres de la police locale.

Par ailleurs, rien ne permet de constater qu'en l'espèce, un directeur coordonnateur administratif de la police fédérale aurait été désigné pour assurer la coordination et la direction opérationnelles en lieu et place du chef de corps de la ZP Kastze.

Par conséquent, seule la ZP Kastze répond des actes accomplis par ses agents lors de l'arrestation administrative des membres des équipes de la RTBF du 20 juin 2018.

---

[8] Et notamment le rapport dressé par le chef de corps de la ZP de Kastze le 25 juin 2018.
[9] Voir ledit rapport du 28 juin 2018.

La seule réquisition d'unités spécialisées de la police fédérale n'a pas eu pour conséquence de transférer à l'Etat belge la responsabilité de la ZP Kastze pour les actes posés par les membres du personnel de la police locale.

Dès lors, la demande sera déclarée non fondée en ce qu'elle vise la responsabilité de l'Etat belge et il n'y a pas lieu non plus d'examiner la demande en garantie.

2. Quant au fondement de la demande subsidiaire

L'article 1er de la LFP indique que :

« Les services de police accomplissent leurs missions sous l'autorité et la responsabilité des autorités désignées à cette fin par ou en vertu de la loi.
Dans l'exercice de leurs missions de police administrative ou judiciaire, les services de police veillent au respect et contribuent à la protection des libertés et des droits individuels, ainsi qu'au développement démocratique de la société.
Pour accomplir leurs missions, ils n'utilisent des moyens de contrainte que dans les conditions prévues par la loi ».

Les tâches et missions de police administrative ont donc pour fonction essentielle de maintenir l'ordre public[10]. Les mesures de police administrative relèvent du pouvoir d'appréciation des fonctionnaires de police sous la direction des autorités administratives. De telles mesures sont soumises aux principes généraux de droit administratif de sorte qu'elles doivent être motivées, nécessaires, adéquates et proportionnelles[11].

Dans le cadre de son contrôle marginal balisé par les principes rappelés ci-dessus, le tribunal examine si les services de police ont agi avec prudence en tenant compte des circonstances concrètes dans lesquelles ont été adoptées les mesures litigieuses.

2.1. l'arrestation administrative des demandeurs

L'article 5 de la CEDH dispose notamment que :

« 1. Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté.
Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales :
(...)
c) s'il a été arrêté et détenu en vue d'être conduit devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'il a commis une infraction ou qu'il y a des

---

[10] M.-A. BEERNAERT, H.D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, t. I, 8e éd., Bruxelles, la Charte, 2017, p. 327.
[11] de la SERNA I., « la montée en puissance de la répression administrative : recul ou progrès d'une société ? », *J.T.*, 2020, p.79.

motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci ;
(...)
2. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle ».

Toute privation de liberté constitue une atteinte fondamentale aux droits et libertés individuels et, à ce titre, ne se conçoit que de manière restrictive.

L'arrestation administrative est une mesure attentatoire à la liberté individuelle qui, en cas de non-respect des dispositions légales, constitue une violation de l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour européenne des droits de l'homme enseigne notamment que *« la police doit jouir d'une certaine marge d'appréciation dans l'adoption de décisions opérationnelles. Pareilles décisions sont presque toujours compliquées et la police, qui a accès à des informations et renseignements non accessibles au grand public, est généralement la mieux placée pour les prendre (...). (...) L'article 5 ne saurait s'interpréter de manière à empêcher la police de remplir ses devoirs de maintien de l'ordre et de protection du public, sous réserve qu'elle respecte le principe qui sous-tend l'article 5, à savoir la protection de l'individu contre l'arbitraire.*
(...)
Dans chaque cas particulier, l'article 5 § 1 doit s'interpréter d'une manière qui tienne compte du contexte spécifique dans lequel les techniques en cause sont utilisées et de l'obligation d'assurer le maintien de l'ordre et la protection du public que tant le droit national que le droit conventionnel font peser sur la police »[12].

Ainsi, l'arrestation et la détention d'une personne doivent être conformes à la loi et s'imposer en raison des circonstances concrètes de l'espèce.

L'article 10 de la CEDH dispose quant à lui que :

« 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. (...).
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 ».

---

[12] CEDH, arrêt *Austin et al. c. Royaume Uni*, 15 mars, 2012, § 56 et 60 ; voir également CEDH, arrêt *S., V. et A. c. Danemark*, 22 octobre 2018, § 123.

L'arrestation administrative de journalistes dans l'exercice de leur mission d'information constitue une ingérence dans l'exercice de cette liberté fondamentale[13]. Une telle ingérence n'est donc permise que dans les limites de la loi et les conditions prévues à l'article 10, alinéa 2 de la CEDH.

En Belgique, l'arrestation administrative dont Messieurs Messoudi et Vlassenbroek furent l'objet est régie par l'article 31 de la LFP lequel prévoit que :

« dans l'exercice de leurs missions de police administrative et sans préjudice des compétences expressément prévues dans des lois de police spéciale, les fonctionnaires de police peuvent en cas d'absolue nécessité procéder à l'arrestation administrative :
(...)
2° d'une personne qui perturbe effectivement la tranquillité publique ;
(...)
4° d'une personne qui commet une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publiques, afin de faire cesser cette infraction.
Dans les cas prévus à l'article 22, alinéa 2, les fonctionnaires de police peuvent procéder à l'arrestation administrative des personnes qui perturbent la tranquillité publique et les éloigner des lieux de l'attroupement ».

L'article 22, alinéa 2 précité stipule que :

« sur décision de l'autorité de police administrative ou à l'initiative du fonctionnaire de police chargé de la direction opérationnelle du service d'ordre conformément aux articles 7/1, 7/2 ou 7/3, ils dispersent :
1° tous les attroupements armés;
2° les attroupements qui s'accompagnent de crimes et de délits contre les personnes ou les biens ou d'infractions à la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées;
3° 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;
4° 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 ».

Comme le soulignent les demandeurs, la ZP Kastze n'a jamais justifié leur arrestation par le fait qu'ils auraient effectivement perturbé la tranquillité publique. Pour autant que de besoin, le tribunal confirme qu'en tout état de cause, rien ne permet de constater que la présence des équipes de la RTBF sur le lieu de la manifestation aurait, en soi, perturbé d'une quelconque manière la tranquillité publique. Ni l'article 31, alinéa 1er, 2°, ni l'article 31, alinéa 2, applicable en cas d'attroupement visé à l'article 22, alinéa 2, ne sont donc pertinents en l'espèce.

[13] Voir en ce sens, les arrêts CEDH, Pentikäinen c. Finlande, 4 février 2014, § 35 et Pentikäinen c. Finlande (GC), 20 octobre 2015, §§ 61 et 83, cités par les parties.

En revanche, la ZP Kastze justifie la légalité de l'arrestation administrative de Messieurs Messoudi et Vlassenbroek par le fait que ces derniers se trouvaient sur le site du centre 127*bis* sans autorisation.

A cet égard, la ZP Kastze invoque principalement les articles 38 et suivants de l'arrêté royal du 2 août 2002[14] qui fixent comme suit les modalités de visite du centre 127*bis* :

« Art. 38. Une visite du centre est, sous réserve des dispositions des articles 42 à 45, soumise à l'autorisation du Directeur général.
Art. 39. Les visiteurs du centre sont toujours accompagnés par le directeur du centre, son remplaçant ou le membre du personnel qu'il désigne à cette fin.
Art. 40. Les occupants ne peuvent pas être exposés à la curiosité publique.
Ils ne peuvent être ni soumis sans leur consentement aux questions de journalistes, de tiers ou de personnes visées aux articles 42 à 45 inclus, ni filmés ».

Or, en vertu de l'article 31, 4° de la LFP précité, l'arrestation administrative est soumise aux conditions cumulatives suivantes :

- la commission d'une infraction pénale ;
- la gravité particulière de cette infraction pour la tranquillité ou la sécurité publiques ;
- l'absolue nécessité de la privation de liberté, c'est-à-dire l'absence de mesure alternative apte à faire cesser le trouble à l'ordre public.

Les exigences de nécessité absolue et de grave mise en péril de l'ordre public traduisent la volonté du législateur d'insister sur le caractère exceptionnel de l'arrestation administrative.

Au titre d'infractions graves justifiant une arrestation administrative sont parfois cités l'incendie projetée d'un immeuble ou l'atteinte à l'intégrité physique d'autrui[15], ou encore les actes de violence projetés par des hooligans au cours d'un évènement sportif[16].

En l'espèce, la ZP Kastze opère manifestement une confusion entre les notions d'illégalité et d'infraction pénale.

En effet, toute illégalité d'un comportement ne correspond pas d'office à une incrimination pénale et n'entraîne pas *ipso facto* de sanction pénale.

---

[14] Arrêté royal fixant le régime et les règles de fonctionnement applicables aux lieux situés sur le territoire belge, gérés par l'Office des étrangers, où un étranger est détenu, mis à la disposition du Gouvernement ou maintenu, en application des dispositions citées dans l'article 74/8, § 1er, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.
[15] Voir ROMBOUX, C., « Les privations de liberté dans le cadre de la police administrative », in *Postal Memorialis. Lexique du droit pénal et des lois spéciales*, 2020, liv. MEMF-SI20123, P 188/9.
[16] Voir CEDH, arrêt *Ostendorf c. Allemagne*, 7 mars 2013 ; CEDH, arrêt *S., V. et A. c. Danemark*, 22 octobre 2018.

Ainsi, le non-respect des modalités de visite d'un centre n'est pas constitutif d'une infraction pénale et ne peut dès lors, en soi, justifier légalement l'arrestation administrative de journalistes conduits sur le parking dudit centre.

Pour autant que de besoin, la ZP Kastze ne peut pas non plus invoquer utilement l'article 442/1 du Code pénal en vertu duquel est puni d'emprisonnement « *celui qui, soit sans ordre de l'autorité, soit sans autorisation d'une personne possédant un titre ou un droit qui donne accès au bien concerné ou qui permet de l'utiliser ou de séjourner dans le bien et hors les cas où la loi l'autorise, aura pénétré dans la maison, l'appartement, la chambre ou le logement non habité d'autrui, ou leurs dépendances ou tout autre local ou le bien meuble non habité d'autrui pouvant ou non servir de logement, soit l'occupera, soit y séjournera de quelque façon que ce soit, sans être soi-même détenteur du droit ou du titre précité* ».

Comme le relèvent à juste titre les demandeurs, par cette disposition, le législateur entendait sanctionner « *l'occupation d'immeubles vides par des squatteurs, qui violent ainsi le droit de propriété et minent de la sorte les fondements d'une cohabitation harmonieuse* »[17]. Rien ne permet de considérer qu'avec cette disposition, le législateur entendait viser une occupation momentanée d'un lieu dans le cadre d'une manifestation publique, ou *a fortiori*, la présence à cette occasion de journalistes remplissant leur mission d'information.

La ZP Kastze reste donc en défaut de démontrer l'existence d'une infraction, c'est-à-dire un comportement sanctionné par une loi pénale, dans le chef des journalistes, et *à fortiori*, l'existence d'une infraction suffisamment grave, qui justifierait légalement leur arrestation administrative.

Par ailleurs, dans les circonstances concrètes de l'espèce, la ZP Kastze ne démontre pas l'absolue nécessité de la privation de liberté des journalistes ni la proportionnalité de cette mesure attentatoire à leurs droits fondamentaux.

En effet, elle soutient que l'arrestation administrative des journalistes était nécessaire « *pour éliminer la perturbation de l'ordre et mettre fin au rassemblement* »[18].

Or, les parties s'accordent sur l'ambiance calme et non agressive qui régnait sur le site litigieux et l'absence de débordements lors de son évacuation. Rien ne permet en outre de constater que la présence des équipes de la RTBF était génératrice de trouble à l'ordre public.

Par ailleurs, les images vidéos attestent de ce que les journalistes ont immédiatement répondu à l'ordre de sortir du chantier, pour néanmoins se faire arrêter à la minute où ils se

---

[17] Rapport au nom de la Commission de la Justice, *Doc. parl.*, Ch., n° 54 1008/007, p. 4. Ce rapport précise encore que « *une incrimination spécifique est instaurée pour sanctionner les squatteurs qui s'opposent aux exigences légitimes des propriétaires ou locataires d'immeubles inoccupés* », p.7.

[18] Conclusions de synthèse, p.11.

sont retrouvés sur le parking, sans qu'aucune alternative à leur arrestation immédiate ne leur soit présentée.

Ainsi, la ZP Kastze ne démontre pas avoir essayé, ni même envisagé, de prendre des mesures moins attentatoires aux droits fondamentaux des demandeurs, telles qu'un avertissement préalable clair ou une escorte des journalistes en dehors du parking où elle les avait elle-même conduits.

Autrement dit, la ZP Kastze n'établit pas que l'arrestation administrative des journalistes était, dans ces circonstances, nécessaire au retour de l'ordre public.

Certes, la ZP Kastze indique à juste titre que l'évasion d'un occupant du centre 127*bis* la veille de la manifestation pouvait justifier une vigilance accrue de la part de ses services de police. Par ailleurs, le contexte de défiance, en 2018, par rapport aux services de police tel que développé par les demandeurs[19] a pu vraisemblablement accroître la pression sur les agents.

Il n'en demeure pas moins qu'en procédant à l'arrestation des demandeurs dans un contexte qui ne démontre ni la commission d'une infraction pénale dans leur chef ni l'absolue nécessité de cette arrestation, les services de police de la ZP Kastze ont adopté un comportement contraire à la loi.

L'illégalité de cette arrestation administrative entraîne également une violation manifeste du droit fondamental à la liberté d'expression des journalistes garantie par l'article 10 de la CEDH.

La ZP Kastze fait grand cas de l'avis formulé par le Comité P pour contester le comportement fautif pré-décrit. Force est toutefois de constater que cet avis non contraignant n'énerve pas les considérations qui précèdent, tant celui-ci part de postulats contraires à la réalité telle qu'elle ressort pourtant des images produites.

Enfin, la ZP Kastze ne peut s'exonérer de sa responsabilité en soutenant qu'elle n'avait pas pu identifier les demandeurs comme étant des journalistes professionnels, à défaut pour eux d'avoir exhibé leurs cartes de presse.

En effet, la protection offerte par l'article 10 de la CEDH est incompatible avec l'obligation du journaliste de s'identifier comme tel, d'initiative, dans l'exercice de sa mission. L'article 10 de la CEDH pose la liberté d'expression en principe fondamental, toute restriction à son exercice étant l'exception qu'il appartient à l'autorité publique de justifier, et non l'inverse.

---

[19] Ceux-ci évoquent notamment le décès du jeune Lamine puis de la petite Mawda en mai 2018, et plus généralement le débat, particulièrement vif en 2018, sur le comportement des forces de l'ordre face aux migrants et leurs sympathisants.

En tout état de cause, les images produites démontrent qu'il ne pouvait y avoir aucun doute dans le chef des services de police quant à la qualité de journalistes de la RTBF des demandeurs, dans la mesure où :

- avant le début de l'intervention des forces de l'ordre, les deux équipes de la RTBF se trouvaient devant la porte d'accès au parking en train de filmer, ostensiblement et sous le regard des membres des services de police, les cinq manifestants qui s'étaient enchaînés à cet endroit ;
- en entrant sur le chantier, les équipes spécialisées de la police fédérale chargées de disperser les manifestants sont passées devant les demandeurs sans leur porter la moindre attention ;
- pendant plusieurs minutes, les équipes de la RTBF ont continué à filmer les cinq manifestants assis devant l'entrée parking à quelques mètres des grilles ;
- le matériel utilisé par les demandeurs (caméras, micros, perche) était siglé avec le logo de la RTBF et exposé à quelques centimètres du policier pendant que celui-ci notifiait leur arrestation aux demandeurs ;
- après avoir reçu notification de leur arrestation, les demandeurs ont indiqué au policier qu'ils étaient journalistes et voulaient « faire leur travail » ; ils ont ensuite été dirigés vers les fourgons ;
- quelques minutes après le départ des demandeurs pour le commissariat, un policier a informé un journaliste du Centre d'action laïque présent sur place que *« ses collègues »* avaient été arrêtés, ce qui implique que l'agent avait connaissance de la qualité de journaliste des demandeurs au moment de leur arrestation.

Par conséquent, en arrêtant les demandeurs alors qu'ils devaient savoir que ceux-ci étaient journalistes et que pareille mesure attentatoire aux droits fondamentaux n'était pas nécessaire pour le rétablissement de l'ordre, les services de police de la ZP Kastze ont commis une faute dont les conséquences dommageables doivent être indemnisées.

2.2. <u>l'usage de menottes</u>

Les demandeurs estiment également qu'en faisant usage des menottes, les services de police ont fait usage de la force sans respecter les conditions légales à cet égard.

L'article 37 de la LFP indique que :

« dans l'exercice de ses missions de police administrative ou judiciaire tout membre du cadre opérationnel peut, en tenant compte des risques que cela comporte, recourir à la force pour poursuivre un objectif légitime qui ne peut être atteint autrement.
Tout recours à la force doit être raisonnable et proportionné à l'objectif poursuivi.
Tout usage de la force est précédé d'un avertissement, à moins que cela ne rende cet usage inopérant ».

L'article 37*bis* de la LFP précise que :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 37, les membres du cadre opérationnel ne peuvent menotter une personne que dans les cas suivants :
1° lors du transfèrement, de l'extraction et de la surveillance des détenus.
2° lors de la surveillance d'une personne sous le coup d'une privation de liberté judiciaire ou d'une arrestation administrative, si cela est rendu nécessaire par les circonstances et, notamment, par :
- le comportement de l'intéressé lors de sa privation de liberté ou au cours de celle-ci ;
- le comportement de l'intéressé lors de privations de liberté antérieures ;
- la nature de l'infraction commise ;
- la nature du trouble occasionné à l'ordre public;
- la résistance ou la violence manifestée lors de sa privation de liberté ;
- le danger d'évasion;
- le danger que l'intéressé représente pour lui-même, pour le membre du cadre opérationnel ou pour les tiers;
- le risque de voir l'intéressé tenter de détruire des preuves ou d'occasionner des dommages ».

L'usage des menottes est indiqué pour diriger, maîtriser, limiter ou gêner le comportement d'une personne contre sa propre volonté. En revanche, le fonctionnaire de police n'est pas autorisé à utiliser les menottes immédiatement et quand il n'y a pas de résistance[20]. Autrement dit, le seul fait d'une arrestation, de surcroît illégale, ne justifie pas, en soi, le recours aux menottes.

Le recours à la contrainte physique doit être nécessaire et reposer sur des éléments concrets et objectifs.

En l'espèce, les demandeurs démontrent que les arrestations se sont déroulées dans le calme, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par la ZP Kastze qui n'expose aucune justification particulière à la mesure de contrainte.

En outre, les pièces déposées par les parties ne révèlent pas le moindre indice de nécessité concrète de recours à cette forme de contrainte physique, et ce, alors que les demandeurs n'ont opposé aucune résistance à leur arrestation et leur transport. Dans ce contexte, le recours aux menottes n'était pas légalement admissible.

Pareil usage de la contrainte est dès lors constitutif d'une faute dont les conséquences dommageables doivent également être indemnisées.

---

[20] Voir ROMBOUX C., « Les privations de liberté dans le cadre de la police administrative », in *X. Postal Memorialis, Lexique du droit pénal et des lois spéciales*, 2020, liv. MEMF 5120123, P 188/6.

2.3. l'information des personnes arrêtées

Les demandeurs soutiennent également que les services de police ne les ont pas valablement informés de leurs droits.

L'article 33*ter* de la LFP prévoit notamment à cet égard que :

« Toute personne arrêtée administrativement doit être informée :
- de la privation de liberté;
- des motifs qui la sous-tendent;
- de la durée maximale de cette privation de liberté;
- de la procédure matérielle de la mise en cellule;
- de la possibilité de recourir à des mesures de contrainte.
Les droits liés à la privation de liberté visés par la présente loi sont notifiés, soit oralement soit par écrit et dans une langue qu'elle comprend, à toute personne qui fait l'objet d'une arrestation administrative et ce au moment où l'officier de police administrative effectue ou confirme cette privation de liberté ».

Il ressort des feuilles de détention de chacun des membres des équipes de la RTBF, dont celles des demandeurs, que ceux-ci ont été erronément informés tant sur le motif de leur privation de liberté que sur la durée de celle-ci.

Ces feuilles de détention indiquent en effet comme motif de privation de liberté *« étranger sans documents valables en Belgique »* et une durée de privation de liberté de *« 24h maximum »*, alors que ce délai allongé[21] ne s'applique pas en l'espèce.

La ZP Kastze n'apporte pas la moindre justification à la délivrance de ces informations manifestement erronées. Le grief des demandeurs est dès lors fondé.

2.4. le maintien en détention et la libération sous condition

Les demandeurs font grief à la ZP Kastze de les avoir maintenus en détention pendant plus d'une heure pour ensuite les libérer sous condition de ne plus se rendre sur le site de la manifestation.

Il ressort effectivement des feuilles de détention que les demandeurs ont été détenus pendant près d'une heure. Rien n'indique qu'ils auraient eu des velléités de rébellion ou de trouble à l'ordre au sein du commissariat. Dans ce contexte, le caractère illégal de leur arrestation vicie irrémédiablement leur maintien en détention.

[21] Le délai ordinaire est de 12h.

Le fait que les demandeurs aient été détenus moins longtemps que les manifestants n'a pas pour effet de régulariser leur détention. Ce n'est qu'à l'occasion de l'évaluation du dommage subi que le délai de détention peut, le cas échéant, intervenir.

En revanche, il n'est pas établi que leur libération aurait été conditionnée d'une quelconque manière de sorte que ce grief particulier ne sera pas retenu.

3. Quant au dommage et son lien causal avec les fautes telles que décrites ci-dessus

Messieurs Messoudi et Vlassenbroek sollicitent la réparation du dommage résultant de l'impossibilité d'exercer leur travail de journaliste depuis leur arrestation jusqu'à leur libération.

La RTBF sollicite quant à elle la réparation du dommage résultant de l'impossibilité de remplir complètement et comme elle l'entendait sa mission de service public d'information.

La ZP Kastze ne peut décemment soutenir qu'aucun dommage n'existe parce que les équipes de la RTBF disposaient de suffisamment d'images captées avant leur arrestation.

En outre, il est incontestable que l'arrestation illégale des demandeurs n'a pas permis aux équipes de la RTBF de réaliser les reportages prévus.

Comme le soulignent à juste titre les demandeurs, il n'appartient pas aux pouvoirs publics de décider du mode et du contenu de l'information que la presse entend diffuser.

Par conséquent, il sera fait droit à la demande de réparation telle que formulée par les demandeurs, les montants n'étant de surcroît pas contestés.

* * *

Dans la mesure où tant les demandeurs que la ZP Kastze succombent sur quelque chef, ils supporteront pour moitié l'indemnité de procédure due à l'Etat belge.

IV. DECISION

Vu la loi du 15 juin 1935 sur l'emploi des langues en matière judiciaire ;

Compte tenu des motifs exposés ci-dessus, le Tribunal, statuant contradictoirement ;

Déclare la demande principale dirigée contre l'Etat belge non fondée ;

Déclare la demande subsidiaire dirigée contre la Zone pluricommunale de police Kastze recevable et fondée ;

Dit pour droit que l'arrestation des journalistes de la RTBF le 20 juin 2018 au Centre 127*bis* était illégale au regard de l'article 31 de la LFP et constituait une violation de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ;

Condamne la Zone pluricommunale de police Kastze à payer en réparation du préjudice causé par la faute commise par ses agents :

- 5.000 € à la RTBF, augmentés des intérêts compensatoires à dater du 20 juin 2018 ;
- 1 € à Messieurs Messoudi et Vlassenbroek ;

Condamne la Zone pluricommunale de police Kastze aux dépens liquidés dans le chef des demandeurs à 1.810,43 € (250,43 € citation + 1.560 € IP) ;

Condamne la Zone pluricommunale de police Kastze à payer à l'Etat belge, au titre de dépens, la somme de 2.092,39 € (1.312,39 € citation en intervention + 780 € IP) ;

Condamne les demandeurs à la moitié de l'indemnité de procédure due à l'Etat belge, soit 780 € (IP) ;

En application de l'article 269[2] du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, condamne la Zone pluricommunale de police Kastze à payer à l'Etat belge le droit de mise au rôle (165 €) ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la 4ème chambre du tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le **23 décembre 2021** où étaient présents et siégeaient :
Mme Sabine MALENGREAU, juge
Assistée de Mme Leila KHALED, greffière