



## Propositions de lois relatives à l'interdiction d'organisations constituées en vue d'inciter à la haine, à la violence ou à la discrimination et l'appartenance à celles-ci

### Observation 2021/1 du 23 juin 2021 de l'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

#### L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains

L'Institut fédéral pour la protection et la promotion des droits humains (IFDH) a été créé par la loi du 12 mai 2019, afin de contribuer à la protection et à la promotion des droits fondamentaux en Belgique. La présente observation s'inscrit dans la mission de conseil du gouvernement fédéral et du Parlement, sur toute question relative aux droits humains, soit sur demande, à l'instar de la présente observation, soit de sa propre initiative. L'IFDH exerce cette mission dans les limites de son mandat, qui couvre toutes les questions relatives à la protection des droits humains de compétence fédérale et pour lesquelles aucun autre organisme sectoriel n'a été désigné.

Les propositions examinées dans cette Observation visent à apporter une réponse aux comportements d'organisations constituées en vue d'inciter à la haine, à la violence ou à la discrimination. Les propositions déposées par Mme Kitir<sup>1</sup> et M. Ducarme et consorts<sup>2</sup> visent à modifier la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées. La proposition de M. Dallemagne modifie quant à elle la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (ci-après : loi antidiscrimination) et la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes<sup>3</sup>. L'ensemble de ces propositions vise non seulement les personnes morales mais également les associations de fait. Ces propositions entendent d'une part interdire et permettre la dissolution de certains groupements et, d'autre part, sanctionner les personnes ayant créé ces organisations, y ayant prêté leur concours, ou en faisant partie.

#### *L'interdiction et la dissolution d'une organisation*

L'interdiction d'une organisation et sa dissolution constituent une ingérence dans la liberté d'association ainsi que dans la liberté d'expression<sup>4</sup>. Toute restriction à ces droits n'est toutefois pas interdite. C'est en particulier le cas lorsqu'une organisation entend mener son action en contrariété avec les principes fondamentaux de la démocratie tels que consacrés dans les droits humains, par le recours à la violence, ou en menaçant les droits d'autrui<sup>5</sup>. La Convention européenne des droits de l'homme prévoit ainsi qu'un groupement ou un individu qui menace ou viole les droits humains ne peut se prévaloir de ceux-ci pour mener ses activités<sup>6</sup>. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a par ailleurs récemment invité la Belgique à « modifier sa législation afin de déclarer illégales et [...] interdire les organisations qui incitent à la discrimination raciale »<sup>7</sup>. Il lui recommande en outre d'envisager l'inclusion dans sa législation d'une disposition qui permet d'interdire les partis liberticides<sup>8</sup>.

Toute ingérence dans la liberté d'association ainsi que dans la liberté d'expression doit cependant être fondée sur un « besoin social impérieux » et être proportionnée au but légitime recherché<sup>9</sup>. Il est à cet égard positif que la proposition déposée par Mme Kitir limite la portée de l'ingérence en prévoyant une liste d'organisations ne pouvant être dissoutes. **La dissolution est cependant une mesure sévère**

qui ne devrait être appliquée qu'aux cas les plus graves et il importerait d'examiner dans quelle mesure des alternatives à celle-ci, telles l'amende ou la confiscation, peuvent être envisagées<sup>10</sup>.

Plus fondamentalement, comme l'a souligné le Conseil d'État, on peut douter qu'il soit nécessaire d'adapter la législation en vue de permettre la dissolution des personnes morales<sup>11</sup>. Le Code pénal prévoit déjà une possibilité d'engager la responsabilité pénale de celles-ci<sup>12</sup>. Il permet par ailleurs la dissolution de la personne morale condamnée lorsque celle-ci « a été intentionnellement créée afin d'exercer les activités punissables pour lesquelles elle est condamnée ou lorsque son objet a été intentionnellement détourné afin d'exercer de telles activités »<sup>13</sup>. **Introduire une nouvelle législation concernant les personnes morales risque d'entraîner une confusion quant aux normes applicables à celles-ci.**

Concernant les associations de fait, **le Conseil d'État a déjà constaté qu'« il n'est, en soi pas possible de dissoudre quelque chose qui juridiquement n'a pas d'existence en tant que sujet de droit »**<sup>14</sup>. Il souligne ainsi la difficulté de savoir à l'encontre de qui sera dirigée l'action judiciaire. Il rappelle en outre que **la personne membre d'une association qui n'aurait pas été partie à la cause dans le procès contre cette dernière, ne pourrait se voir opposer la condamnation de celle-ci dans un procès ultérieur à son encontre**<sup>15</sup>. **Cela serait en effet contraire au principe de l'égalité des armes et porterait atteinte à la présomption d'innocence.**

La proposition de loi déposée par M. Ducarme et consorts interdit par ailleurs les « manœuvres visant au maintien ou à la reconstitution d'une association ou d'un groupement dissous ». Le Conseil d'État a toutefois déjà souligné qu'**introduire dans le droit pénal une interdiction de recréer une organisation dissoute constituerait une mesure de restriction préventive à la liberté d'association contraire à l'article 27 de la Constitution**<sup>16</sup>. L'exposé des motifs de la proposition évoque en outre comme exemple la reconstitution d'une organisation française en Belgique, ce qui interroge quant à une potentielle applicabilité extraterritoriale de la loi.

Cette proposition entend par ailleurs **reconnaître au ministre de l'intérieur le pouvoir de prononcer la dissolution d'associations. Cette procédure n'offre cependant pas de garanties suffisantes au vu de l'importance des droits protégés.** Dans la mesure où la dissolution d'une association ou d'un groupement est envisagée comme une sanction pénale, **il y aurait lieu de réserver sa mise en œuvre au pouvoir judiciaire et ne pas créer de régime d'exception.** La proposition de confier au tribunal correctionnel la compétence de « confirmer[r] par jugement la dissolution de l'organisation » n'apporte à cet égard pas de garanties équivalentes à celles de la procédure pénale classique. **De surcroît, accorder à un ministre la capacité de dissoudre un groupement ou une organisation induit une concentration de pouvoirs importante dans les mains d'une seule personne.** On souligne à cet égard que **la simple menace de dissolution d'une association par le pouvoir exécutif est susceptible d'avoir un impact sur la liberté d'association et d'expression.**

On notera enfin que **cette proposition interdit les associations « dont le but est de propager des idées ou théories tendant à justifier ou à encourager cette haine ».** Le dol spécial requis par **cette proposition devrait toutefois être défini plus précisément, à défaut de quoi il pourrait contrevenir au principe de légalité en matière pénale**<sup>17</sup>. Le Conseil d'État a par ailleurs déjà souligné que semblable disposition constituerait une restriction de la liberté d'expression et de la liberté d'association qui ne serait pas « nécessaire dans une société démocratique »<sup>18</sup>.

### *La sanction de la constitution, appartenance ou concours à une organisation*

Au regard de son mandat, il n'appartient pas à l'IFDH de se prononcer quant à l'extension de l'interdiction d'appartenance à un groupe, prévue par la loi antiracisme, à la loi antidiscrimination et à la loi tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes.<sup>19</sup> L'IFDH renvoie à cet égard à l'expertise d'Unia et de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes. On note toutefois que le code pénal sanctionne déjà l'appartenance à un groupe terroriste ainsi que l'organisation d'une association formée dans le but d'attenter aux personnes<sup>20</sup>.

Il est positif que la proposition déposée par M. Dallemagne n'incrimine l'appartenance à un groupe que lorsque ce groupe incite « de manière manifeste et répétée » à la discrimination ou la ségrégation. Comme l'a indiqué la Cour Constitutionnelle, cette mention contribue en effet à éviter qu'une personne puisse être poursuivie en raison de son appartenance à un groupe dont elle ignorerait certains comportements<sup>21</sup>. Cette mention devrait toutefois être reprise dans les deux autres propositions. Elle est d'autant plus importante que, pour des associations de fait, il peut être difficile d'identifier qui s'exprime ou agit au nom de l'organisation.

Enfin, on note que la proposition déposée par M. Ducarme et consorts entend réprimer l'appartenance à un groupe par une « **interdiction d'exercice de certains droits liés à la liberté d'association, en ce qui concerne l'exercice des droits civils et politiques** ». Cette sanction **devrait toutefois être précisée**. Il s'agit en effet d'une ingérence très importante dans ces droits. Elle constitue en outre une dérogation aux peines prévues par les articles 33bis et 31 du code pénal. Les auteurs de la proposition ne justifient pas cette dérogation<sup>22</sup>.

### **Conclusion et recommandations**

L'IFDH se félicite de la volonté soutenue du législateur de lutter contre les organisations qui incitent à la haine, à la discrimination et à la violence. **L'IFDH constate toutefois que le cadre légal actuel permet déjà d'atteindre une large partie des objectifs des propositions examinées et offre des garanties importantes de respect des droits humains.** Dans l'hypothèse où le législateur souhaiterait néanmoins compléter la législation actuelle, l'IFDH formule les recommandations suivantes :

1. Les propositions devraient envisager des alternatives à l'interdiction et la dissolution d'une association.
2. Toute modification de la loi 1934 interdisant les milices privées devrait exclure de son champ d'application les personnes morales afin d'éviter la création d'une confusion quant aux normes applicables à celles-ci.
3. L'interdiction de recréer une organisation dissoute constituerait une mesure de restriction préventive à la liberté d'association contraire à l'article 27 de la Constitution.
4. La possibilité de dissoudre une organisation ou un groupement ne devrait pas être accordée au pouvoir exécutif et rester réservée au pouvoir judiciaire.
5. Le dol spécial requis dans le chef de l'organisation doit être défini précisément.
6. L'appartenance à un groupe ne devrait être sanctionnée pénalement que lorsque ce groupe incite « de manière manifeste et répétée » à la discrimination ou la ségrégation.
7. L'interdiction faite aux personnes condamnées d'exercer certains droits liés à la liberté d'association devrait être supprimée ou à tout le moins fortement précisée.

## Références

- <sup>1</sup> Proposition de loi du 15 janvier 2020 modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques, *Doc. Parl.*, Ch., 2019-2020, n° 55 0943/001.
- <sup>2</sup> Proposition de loi du 31 mai 2021 modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées, afin que les interdictions prévues par cette loi soient élargies pour viser les associations incitant à la haine, à la discrimination ou à la violence, et permettant leur dissolution par le pouvoir exécutif, *Doc. Parl.*, Ch., 2020-2021, n° 55 2024/001
- <sup>3</sup> Proposition de loi du 30 septembre 2019 incriminant l'appartenance ou la collaboration avec un groupement qui prône la discrimination ou la ségrégation, *Doc. Parl.*, Ch., 2019, n° 55 0450/001
- <sup>4</sup> La liberté d'association est notamment garantie dans l'article 27 de la Constitution, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; La liberté d'expression est garantie notamment par l'article 19 de la Constitution, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 19 et 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.
- <sup>5</sup> Cour eur. DH, arrêt *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 13 février 2003, n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §123 ; Cour eur. DH, Décision sur la recevabilité *Kalifaatstaat c. Allemagne*, 11 décembre 2006, n° 13828/04, § 1 ; Cour eur. DH, arrêt *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 30 juin 2009, n° 25803/04 et 25817/04, § 91 ; Cour eur. DH, arrêt *Vona c. Hongrie*, 9 juillet 2013, n° 35943/10, § 61 ; Cour eur. DH, arrêt *Les Authentiks et Supra Auteuil 91 c. France*, 26 octobre 2016, n° 4696/11 et 4703/11, § 83 ; Cour eur. DH, arrêt *Fondation Zehra et autres c. Turquie*, 10 juillet 2018, n° 51595/07, § 54 ; Cour eur. DH, arrêt *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, n° 77400/14, § 110.
- <sup>6</sup> Article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme ; Voir notamment Cour eur. DH, arrêt *Refah Partisi et autres c. Turquie*, *op. cit.*, § 96 ; Cour eur. D.H., *W.P. e.a. c. Pologne*, 2 septembre 2004, n° 42264/98.
- <sup>7</sup> Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales concernant le rapport de la Belgique valant vingtième à vingt-deuxième rapports périodiques*, 21 mai 2021, CERD/C/BEL/CO/20-22, § 21.
- <sup>8</sup> *Ibid.*
- <sup>9</sup> Cour eur. DH, arrêt *Refah Partisi et autres c. Turquie*, *op. cit.*, § 104.
- <sup>10</sup> Cour eur. DH, arrêt *Rhino et autres c. Suisse*, 11 octobre 2011, n° 48848/07, § 62. ; Pour un cas d'application d'amende, Voir : Gent, 1 juin 2004, *T. vreemd.*, 2004/2, p. 120.
- <sup>11</sup> Proposition de loi du 15 mars 2013 modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques, Avis du Conseil d'État n° 52.522, 19 février 2013, § 21.
- <sup>12</sup> Art. 5, Code pénal.
- <sup>13</sup> Art. 35, Code pénal.
- <sup>14</sup> Avis du Conseil d'État n° 52.522, *op.cit.*, § 25 .
- <sup>15</sup> *Ibid.* , Voir également, Cour eur. DH, arrêt *Khodorkovskiy et Lebedev c. Russie (No. 2)*, 14 janvier 2020, n° 51111/07 et 42757/07, § 522.
- <sup>16</sup> Avis du Conseil d'État n° 52.522, *op.cit.*, § 26.
- <sup>17</sup> Voir par comparaison, C.C., 28 janvier 2015, n° 9/2015, § B.17.1.
- <sup>18</sup> Avis du Conseil d'État n° 52.522, *op.cit.*, § 33.
- <sup>19</sup> Art. 22, Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie
- <sup>20</sup> Art. 140 et 322 du Code pénal.
- <sup>21</sup> C.C., 12 février 2009, n° 17/2009, §§ B.82.1 - B.82.9.
- <sup>22</sup> Avis du Conseil d'État n° 52.522, *op.cit.*, § 47.