

Juin 2021

Avis de la Liga voor Mensenrechten et de la Ligue des Droits Humains sur

- la 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 n° 55 0943/001);
- la proposition de loi du 30 septembre 2019 incriminant l'appartenance ou la collaboration avec un groupement qui prône la discrimination ou la ségrégation (DOC n° 55 0450/001);
- la 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 n° 55 2024/001).

INTRODUCTION

La LVM et la LDH tiennent à remercier les membres de la Commission de l'Intérieur, de la Sécurité, de la Migration et des Matières administratives de la Chambre des Représentants pour leur invitation. Nous espérons que cette invitation débouchera sur un travail parlementaire constructif dans ce dossier délicat de l'équilibre à trouver entre nécessité de combattre tant les propos que les idées de mouvements liberticides d'une part et nécessité de protéger les libertés fondamentales d'association et d'expression d'autre part.

En effet, s'il est évident que des mouvements extrémistes qui ont pour programme ou ambition d'imposer leur conception par la force sont des scories d'un État démocratique, leur éventuelle dissolution ne peut être envisagée qu'en dernier recours et à des conditions très strictes. En effet, la liberté d'association est un droit fondamental des individus parmi les plus importants en démocratie, consacré tant par la Constitution (art. 26 et 27) que par

les textes internationaux (art. 11 C.E.D.H. notamment), qui constitue par ailleurs la matrice d'autres droits fondamentaux (liberté d'expression, liberté de conscience, etc.). La Cour européenne des droits de l'Homme a par ailleurs eu l'occasion de développer une vaste jurisprudence sur le sujet¹.

ANALYSE

Les propositions de loi n° 55 0943/001 et n° 55 2041/001 ont pour objectif de modifier la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées². Ces propositions prévoient ainsi une extension de cette loi dans le sens où elle pourrait également être appliquée à l'interdiction et/ou à la dissolution (selon la proposition) des associations qui constituent un danger pour l'État de droit démocratique en incitant à la haine, à la discrimination, à la violence ou à la ségrégation (selon la proposition).

La proposition de loi n° 55 0450/1 ne postule quant à elle pas d'extension de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées, mais prévoit une extension des lois anti-discrimination du 10 mai 2007³.

La *ratio legis* des trois propositions est la même : il existe certaines associations actives dans notre pays qui représentent une menace pour la démocratie en incitant à la haine, à la violence, à la discrimination ou à la ségrégation. Afin d'exclure ce danger, il est nécessaire de pouvoir interdire ou dissoudre ces associations (propositions n° 2024/001 et 0943/001) ou de punir les personnes qui appartiennent ou collaborent avec celles-ci (proposition n° 0450/001).

Le présent document examine l'opportunité d'une telle extension. De ce fait, l'analyse se limitera à l'examen des propositions n° 0943/001 et n° 2041/001 concernant l'extension de la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées, à l'exclusion de la proposition n° 55 0450/1.

La possibilité d'interdire ou de dissoudre des associations a déjà fait l'objet d'un avis très détaillé du Conseil d'État à l'occasion de l'analyse de propositions de loi similaires⁴.

Dans cet avis, le Conseil d'État expose le cadre juridique à prendre en compte pour l'évaluation de ces propositions, tant au regard de la liberté d'association – droit fondamental ancré dans l'article 27 de la Constitution, dans l'article 11 de la CEDH et dans l'article 22 du PIDCP – que de la liberté d'expression – garantie par l'article 19 de la Constitution, l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP – et que, enfin, du principe de légalité en matière pénale – contenu dans les articles 12 et 14 de la Constitution, dans l'article 7 de la CEDH et dans l'article 15 du PIDCP.

La lecture de ces dispositions, ainsi que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la Cour européenne des droits de l'homme, conduisent le Conseil d'État à conclure que l'interdiction ou la dissolution d'une association ne se justifie que dans des cas extrêmement graves. La Liga voor Mensenrechten et la Ligue des Droits Humains ne peuvent qu'arriver aux mêmes conclusions.

1 Voir, entre autres, CEDH, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, 13 août 1981, § 57 ; CEDH, *Vogt c. Allemagne*, 26 septembre 1995, § 64 ; CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 42 ; CEDH, *Dicle - pour le parti de la démocratie (DEP) c. Turquie*, 10 décembre 2002, § 43.

2 M.B. 07-08-1934.

3 Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (M.B. 30-05-2007) et loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (M.B. 30-05-2007).

4 Avis du Conseil d'État n° 52.522/AG du 19 février 2013.

Il va sans dire que l'incitation à la haine, à la discrimination, à la violence ou à la ségrégation est répréhensible et que tout doit être mis en œuvre pour l'éviter. Le Conseil d'État se réfère à juste titre à l'article 4, b) de la Convention internationale du 21 décembre 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ainsi qu'à la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne : la discrimination raciale et la xénophobie doivent être combattues. Mais les mesures prises à cette fin doivent respecter les droits fondamentaux énumérés ci-dessus.

Ainsi, un parti « dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas une ou plusieurs règles de la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, ne peut se prévaloir de la protection de la Convention »⁵. Un État peut donc se défendre contre un tel mouvement : « les libertés garanties par l'article 11 de la Convention ainsi que par les articles 9 et 10 ne sauraient priver les autorités d'un État, [lorsqu']une association, par ses activités, met en danger les institutions, du droit de protéger celles-ci »⁶. En résumé, « pas de liberté pour les ennemis de la liberté », comme l'ont déjà souligné certain·e·s.

Ce principe découle de la Convention elle-même qui protège la liberté d'association et d'expression mais prévoit également qu'aucun des droits qu'elle consacre ne peut être interprété comme impliquant pour « un groupement ou un individu un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention »⁷.

Toutefois, l'essence de la démocratie est de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même⁸. En effet, déterminer ce qui constitue un propos « extrémiste » n'est pas si simple et est, en outre, une notion extrêmement subjective, volatile et sujette à une grande mutabilité dans le temps et dans l'espace.

À titre d'exemple, la proposition 2024/001 à l'examen fait mention de la dissolution du CCIF (Collectif Contre l'Islamophobie en France) dans son exposé des motifs. Or, si le CCIF a bien fait l'objet d'une dissolution par l'État français, cette dissolution fait l'objet d'un recours au Conseil d'État (toujours pendant) et a essuyé nombre de critiques⁹. Si l'association concernée est qualifiée d'extrémiste par l'État français, elle est considérée par d'autres comme étant une organisation de défense des droits humains respectée, ayant construit au fil des ans de solides partenariats nationaux et internationaux avec, entre autres, le Défenseur des Droits, les Nations Unies, le Conseil de l'Europe, la Commission européenne et le Parlement européen.

C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme a pu établir de longue date que la liberté d'expression « vaut non seulement pour les 'informations' ou 'idées' accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'État ou une fraction quelconque de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de 'société démocratique' »¹⁰.

5 CEDH, Dicle - pour le parti de la démocratie (DEP) c. Turquie, 10 décembre 2002, § 46.

6 CEDH, Refah Partisi et autres c. Turquie, 13 février 2003, § 96.

7 Art. 17 CEDH.

8 CEDH, Parti socialiste et autres c. Turquie, 25 mai 1998, § 47, CEDH, Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie, 8 décembre 1999, § 41.

9 Human Rights Watch, « France : Dissolving Anti-Discrimination Group Threatens Rights », 4 décembre 2020 ; Amnesty International, « France - La fermeture d'une association antiraciste est une menace pour les libertés », 20 novembre 2020 ; Ligue des Droits de l'Homme, « Dissolution politique du CCIF », 3 décembre 2020 ; Le Figaro (avec AFP), « Dissolution du CCIF : un syndicat d'avocats dénonce 'une grave atteinte aux libertés publiques' », Le Figaro, 14 décembre 2020.

10 CEDH, Handyside c. Royaume-Uni, 7 décembre 1976, § 49. Sur le sujet voir, entre autres, B. FRYDMAN, « Les propos qui heurtent, choquent ou inquiètent », Revue de Droit de l'ULB, volume 35 (2007).

En l'absence d'une définition juridique claire de ce concept, cette extension semble problématique et peu compatible avec l'avis du Conseil d'État susmentionné.

Autre écueil important : le fait que le pouvoir d'interdire ou de dissoudre une association soit confié à la ministre de l'Intérieur, même si cela doit impliquer une confirmation par une juridiction judiciaire. En effet, un tel pouvoir doit être laissé au pouvoir judiciaire, comme le prévoit la loi du 29 juin 1934 : la décision d'interdire ou de dissoudre une association déterminée, si tant est qu'elle puisse être accordée, devrait être prise par le pouvoir judiciaire et non par le pouvoir exécutif.

À cet égard, notons que la proposition de loi n° 0943/001 laisse cette compétence aux cours et tribunaux et indique, en outre, qu'elle entend répondre à toutes les remarques émises par le Conseil d'État. De ce fait, la proposition de loi prévoit qu'une association ne peut être interdite que s'il existe une intention particulière : les associations ne peuvent être interdites que si elles sont formées dans le but d'inciter à la violence, à la haine ou à la discrimination ou si elles ont la caractéristique essentielle d'inciter des tiers à le faire. Afin d'éviter tout conflit avec le principe de légalité, les motifs de discrimination pertinents sont énumérés de manière exhaustive dans chaque article. En outre, afin de se conformer pleinement à l'avis du Conseil d'État, les associations qui n'ont que des objectifs politiques, syndicaux, humanistes ou religieux sont exclues de son champ d'application.

Si ces développements sont bien entendu à saluer, la question demeure de savoir si une exonération aussi étendue ne fait pas perdre à la proposition toute sa pertinence. En effet, la proposition, revue dans le but de mettre une telle interdiction en conformité avec le droit à la liberté d'association, le droit à la liberté d'expression et le principe de légalité en matière pénale semble superflue.

CONCLUSION

La Ligue des droits humains et la Liga voor mensenrechten sont réservées quant à l'adoption des propositions de loi à l'examen.

En effet, les droits fondamentaux ne peuvent être restreints que dans des cas très exceptionnels et, dans chacun de ces cas, il convient de vérifier s'il existe un objectif légitime, s'il y a une base juridique et si les tests de proportionnalité et de subsidiarité ont été respectés. Les mesures proposées doivent donc être maniées avec une grande prudence. Outre les risques que de telles interdictions pourraient faire courir aux principes démocratiques (le péril consistant à voir étendre ce type de mesure à de plus en plus d'opinions, à de plus en plus de mouvements), les effets pervers ou contre-productifs de cette mesure ne doivent pas être négligés (victimisation, effet décuplant, etc.)¹¹. Cette mesure n'empêcherait pas les mouvements interdits de recréer aussitôt un autre mouvement sous un autre nom¹². Le jeu démocratique devrait plutôt permettre de mettre en évidence le caractère néfaste, voire absurde, des idées véhiculées par ces mouvements plutôt que de les exclure de ce champ et donc de courir le risque de l'invisibilisation, de la clandestinité et de la radicalisation desdits mouvements.

¹¹ Comme ce fût le cas par exemple avec le mouvement Sharia4Belgium.

¹² Comme ce fût le cas par exemple avec le parti Vlaams Blok. Notons que l'art. 2 de la proposition de loi n° 55 2024/001 prend en compte ce risque.

En conclusion, la LVM et la LDH estiment que la protection des libertés fondamentales que sont la liberté d'expression et la liberté d'association est cardinale dans un État démocratique. Le jeu démocratique doit permettre de combattre efficacement les idées néfastes véhiculées par des groupes extrémistes, quels qu'ils soient. Dès lors, la liberté d'association ne devrait être limitée qu'en tout dernier recours et dans le cadre d'une procédure respectant toutes les garanties de l'État de droit. Une éventuelle dissolution d'un groupement extrémiste ne pourrait avoir lieu que sur décision du pouvoir judiciaire, dans le respect des droits de la défense.

LIGUE DES DROITS HUMAINS

ADRESSE 22 rue du Boulet - 1000 Bruxelles

TÉL 02 209 62 80

EMAIL ldh@liguedh.be

SITE www.liguedh.be

LIGA VOOR MENSENRECHTEN

ADRESSE 75 Gebroeders de Smetstraat - 9000 Gent

TÉL 09 223 07 38

EMAIL info@mensenrechten.be

SITE www.mensenrechten.be