AMNESTY INTERNATIONAL

9 novembre 2026

# Avis d'Amnesty International sur l'avant-projet de loi relatif à l'interdiction administrative des activités d'associations constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale

Amnesty International exprime de sérieuses préoccupations au sujet de l'avant-projet de loi relatif à l'interdiction administrative des activités de certaines entités constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale. Présenté en juillet 2026 dans une deuxième version, ce texte permettrait au gouvernement d'interdire par arrêté royal, les activités de personnes morales, d'associations et de groupements de fait. Il s'agirait notamment d'interdire d'organiser des manifestations ou d'y participer, d'être présent dans l'espace public, d'utiliser certains locaux ou moyens de communication, et de geler des fonds. Ces mesures sont cumulables et peuvent être adoptées à nouveau à l'issue d'une nouvelle procédure.

Pour Amnesty International, la création d'une voie administrative parallèle à la voie pénale n'est pas nécessaire et peut se révéler dangereuse pour les libertés. La plupart des faits visés par l'avant-projet sont déjà des infractions du Code pénal. Un juge pénal peut déjà les sanctionner et, à l'issue d'une condamnation, interdire certaines activités d'une personne morale ou la dissoudre. Pour les faits qui n'y figurent pas, l'avant-projet permettrait d'interdire des organisations qui n'ont commis aucune infraction pénale, en confiant cette décision à l'exécutif plutôt qu'à un juge.

L'avant-projet risque en outre de porter atteinte à la liberté d'association, à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'expression, garanties notamment par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et 19, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Il repose d'abord sur des termes vagues, qui contreviennent aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité d'une loi. Par ailleurs, les mesures prévues peuvent avoir des effets potentiellement irréversibles pour les associations visées et s'assimiler à une dissolution de fait. L'avant-projet expose également à une interdiction des organisations protégées par le droit international : les organisations d'employeurs ne sont pas exclues de son champ d'application, et les partis politiques ne le sont qu'en période électorale. Enfin, il offre des garanties insuffisantes en matière de recours effectif, de droits de la défense et de procès équitable.

Enfin, Amnesty International alerte sur un risque majeur d'effet dissuasif (*chilling effect*) sur l'exercice de la liberté d'association. La seule existence d'un tel dispositif, et a fortiori l'annonce d'une interdiction, peut suffire à pousser des organisations et leurs membres à renoncer à exercer leurs droits par crainte de représailles. Les exemples de la France et du Royaume-Uni montrent que ces effets se produisent avant même toute décision définitive, et que les recours juridictionnels ne permettent pas de les réparer.

Cet avant-projet présente des risques réels de non-conformité avec le droit international des droits humains et pourrait porter atteinte à l'exercice effectif des libertés d'association, de réunion pacifique et d'expression.

**Introduction** ..... **4**
**1. Description de l'avant-projet de loi** ..... **4**
**2. Les libertés d'association, de réunion pacifique et d'expression, protégées par le droit international** ..... **7**
**3. Créer une voie administrative parallèle à la voie pénale : un dispositif non nécessaire et dangereux pour les libertés** ..... **8**
4.1. Des termes vagues qui contreviennent aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité d'une loi ..... 10
4.2. Des effets potentiellement irréversibles pour les associations visées ..... 12
4.3. Des organisations protégées par le droit international exposées à une interdiction : organisations d'employeurs et partis politiques ..... 13
**4. Des garanties insuffisantes en matière de recours effectif, de droits de la défense et de procès équitable** ..... **14**
**5. Effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'association (chilling effect)** ..... **16**
**Conclusion** ..... **18**

# Introduction

En juillet 2025, le ministre de la Sécurité et de l'Intérieur, Bernard Quintin, proposait un avant-projet de loi qui proposait une procédure accélérée de dissolution administrative d'une association et d'un groupement de fait. Différentes organisations, dont le Conseil d'État et l'Institut fédéral des droits humains (IFDH), avaient alors rendu des avis critiques sur cet avant-projet[1]. À la suite de ceux-ci, il a été revu par le ministre, et déposé sous une nouvelle version en juillet 2026. Si le gouvernement a pris en compte certaines objections qui lui avaient été adressées pour la première mouture de l'avant-projet, notamment concernant la dissolution administrative des associations, **cette deuxième version comporte toujours des éléments dangereux pour les droits fondamentaux sur lesquels Amnesty International souhaite alerter.**

# 1. Description de l'avant-projet de loi

### 1.1. Les entités visées

L'avant-projet de loi prévoit que le gouvernement puisse instaurer une ou plusieurs mesures d'interdiction administrative d'activités de quatre types d'entités : les personnes morales de droit privé, les sociétés sans personnalité juridique, les associations de fait et les groupements de fait[2]. Une telle interdiction serait possible dès lors qu'il « ressort d'éléments concrets » que ces entités constituent « une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale ». La menace pour la sécurité nationale doit constituer « une caractéristique essentielle et structurelle de l'entité concernée »[3].

Certaines entités sont exclues du champ d'application. Suivant les avis du Conseil d'État et de l'IFDH, cette seconde mouture de l'avant-projet de loi exclut ainsi les organisations syndicales[4]. Les organisations d'employeurs ne sont cependant quant à elles pas exclues du champ d'application. Quant aux partis politiques, ils n'en sont exclus que lorsqu'ils « présentent des candidats à une élection, pendant la période comprise entre la publication de l'acte convoquant les électeurs et le jour du scrutin concerné »[5]

### 1.2. Les faits visés

S'agissant des conditions de déclenchement de l'interdiction, l'avant-projet exige, à son article 4, 1°, la constatation d'au moins deux faits attribuables à l'entité, parmi ceux qu'il énumère. Un fait unique ne peut suffire

---

[1] IFDH, Avis n° 2025/9 du 18 septembre 2025 ; C.E., avis 78.110/AG du 31 décembre 2025, cité par IFDH, Avis n° 9/2026, note 10.
[2] Avant-projet de loi, art. 2, 1°.
[3] Avant-projet de loi, art. 3 § 3, al. 1er.
[4] Avant-projet de loi, art. 3, § 1er, al. 2.
[5] Avant-projet de loi, art. 3, § 1er, al. 3.

que si « sa nature ou sa gravité intrinsèque » démontre que la menace pour la sécurité nationale est une caractéristique essentielle de l'entité concernée[6].
La majorité des faits énumérés empruntent directement leurs définitions au Code pénal : actes de terrorisme et leur financement ou soutien, génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, constitution d'une milice privée, incitation à la haine et à la discrimination, ingérence ou encore espionnage[7].

D'autres dispositions s'écartent cependant du Code pénal ou y ajoutent des éléments : le soutien à une organisation figurant sur la liste européenne des organisations terroristes[8], la diffusion de contenus présentant comme légitimes, justifiant, approuvant ou encourageant des actes de terrorisme ou des crimes internationaux[9], ou encore la promotion de l'« extrémisme » au sens de la loi organique des services de renseignement et de sécurité[10].

### 1.3. Les mesures d'interdiction

L'article 5 de l'avant-projet prévoit que l'interdiction puisse consister en une ou plusieurs des mesures administratives suivantes, cumulables entre elles[11] :

- l'interdiction d'organiser, de promouvoir, de soutenir, d'encadrer ou de coordonner toute manifestation, rassemblement, réunion, événement, campagne, action collective ou activité publique ainsi que d'y participer de manière collective au nom de l'entité concernée, pour son compte, sous ses signes distinctifs ou dans la continuité de son action ;
- l'interdiction de toute présence organisée de l'entité concernée dans l'espace public, notamment lors de manifestations, rassemblements, réunions, événements, campagnes, stands, cortèges, conférences, publications coordonnées ou actions de communication, lorsque cette présence résulte de l'usage de sa dénomination, d'une dénomination apparentée, de ses symboles, slogans, mots d'ordre, supports visuels, canaux de communication ou autres éléments permettant d'en assurer l'identification et tend à maintenir, représenter, promouvoir, soutenir, coordonner, reconstituer ou poursuivre l'entité concernée ou son action;
- l'interdiction d'utiliser, d'exploiter ou de mettre à disposition des locaux, biens, infrastructures, services ou autres moyens matériels ;

---

[6] Avant-projet de loi, art. 4, 1°.
[7] Avant-projet de loi, art. 4, 1° : a) art. 82 à 88, 371, 373 à 375 et 378 à 386 du Code pénal ; c) art. 394 et 395 ; d) art. 250 ; f) art. 249 à 257 ; g) art. 542 à 546 ; h) art. 576 à 596.
[8] Avant-projet de loi, art. 4, 1°, a), qui renvoie à la liste établie en application de la Position commune 2001/931/PESC du Conseil du 27 décembre 2001 relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme.
[9] Avant-projet de loi, art. 4, 1°, b).
[10] Avant-projet de loi, art. 4, 1°, i) ; loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, art. 8, 1°, c).
[11] Avant-projet de loi, art. 5, § 1er, 1°.

- l'interdiction d'utiliser, des plateformes numériques, sites internet, comptes de réseaux sociaux, canaux de messagerie ou autres et d'autres moyens de communication numérique ;
- la fermeture administrative temporaire de certains lieux spécifiquement affectés à l'organisation ;
- le gel administratif de certains fonds.

Concernant la durée de ces mesures d'interdiction, l'avant-projet stipule dans son article 8 que « les mesures visées à l'article 5, § 1er, 1°, sont adoptées pour une durée maximale de six mois. À l'expiration de cette durée, elles cessent de plein droit de produire leurs effets. Si les conditions prévues par la présente loi demeurent réunies, de nouvelles mesures ne peuvent être adoptées qu'au terme d'une nouvelle procédure menée conformément à l'article 7 et par l'adoption d'un nouvel arrêté royal délibéré en Conseil des ministres »[12].

Lorsque l'entité est une personne morale et que la menace ne peut être neutralisée par ces mesures, le Conseil des ministres peut transmettre le dossier au procureur fédéral, qui apprécie s'il y a lieu de demander au tribunal la dissolution judiciaire de cette personne morale[13].

### 1.4. Les peines de prison en cas de non-respect

Le non-respect de la décision du Conseil des ministres pourrait entraîner des peines d'emprisonnement potentielles. L'article 10 de l'avant-projet stipule, entre autres, qu'il est punissable de contribuer aux activités faisant l'objet de l'interdiction administrative, en vue d'en permettre la continuation, de poursuivre sous un autre nom, une autre forme ou une autre qualité les activités de l'entité faisant l'objet de l'interdiction administrative, en vue d'en permettre la continuation, d'agir publiquement au nom de l'entité interdite ou d'utiliser ses symboles en vue de poursuivre les activités ayant donné lieu à l'interdiction administrative[14].

Ces sanctions pénales sont punies d'une peine de niveau 2, soit de six mois à trois ans de prison, et d'une peine de niveau 3, soit jusqu'à cinq ans de prison pour une personne ayant exercé une fonction dirigeante ou organisationnelle, et jusqu'à 10.000 euros d'amende[15].

L'exposé des motifs de l'avant-projet précise que « cet article crée une infraction autonome visant à assurer l'effectivité des mesures d'interdiction administrative prévues par la présente loi en sanctionnant le non-respect d'une interdiction administrative adoptée en vertu de la présente loi. À la suite des observations du Conseil d'État et du Collège des procureurs généraux, le texte précise que cette incrimination ne vise pas à réprimer à nouveau

---

[12] Avant-projet de loi, art. 8, § 3.

[13] Avant-projet de loi, art. 5, § 1er, 2°.

[14] Avant-projet de loi, art. 10.

[15] Avant-projet de loi, art. 10, §§ 1er et 2. Les niveaux de peine sont définis à l'art. 36 du Code pénal ; pour l'amende, voir l'art. 52, § 1er, 6°. Voir aussi https://justice.belgium.be/fr/themes/securite_et_criminalite/reforme_du_code_penal

les faits ayant justifié l'interdiction, mais uniquement les comportements destinés à contourner ou neutraliser les effets d'une mesure d'interdiction régulièrement adoptée en application de la présente loi » [16].

## 2. Les libertés d'association, de réunion pacifique et d'expression, protégées par le droit international

Le droit à la liberté d'association est protégé par l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et par l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)[17]. Tant les individus que les groupes en jouissent, plus précisément, il protège le droit des individus à se regrouper et à agir collectivement[18]. Il comprend le droit de former des organisations de la société civile[19] et constitue un préalable indispensable à l'exercice effectif d'autres droits, notamment les droits à la liberté d'opinion et d'expression et à la liberté de réunion pacifique. En outre, « la liberté d'association, de même que le droit de réunion pacifique, sous-tend aussi le droit qu'a toute personne de participer à la prise de décisions sur son lieu de travail et dans sa communauté, afin d'assurer la protection de ses intérêts »[20]. Les restrictions au droit à la liberté d'association ont donc souvent une incidence sur les droits connexes, tels que le droit à la participation politique prévu à l'article 25 du PIDCP[21].

La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que les associations ont le droit à la liberté d'expression et d'opinion à travers leurs objectifs et leurs activités (en plus des droits individuels à la liberté d'expression de leurs membres)[22]. Les associations doivent ainsi pouvoir « [...] émettre des critiques ou porter des appréciations

---

[16] Exposé des motifs de l'avant-projet de loi relatif à l'interdiction administrative des activités des personnes morales, des sociétés sans personnalité juridique, des associations ou groupements de fait constituant une menace grave et actuelle pour la sécurité nationale, Titre IX -Sanction pénale, art. 10.

[17] Voir également l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voir également la Déclaration des Nations Unies sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus (Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme), A/RES/53/144, en particulier les articles 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13 et 16.

[18] Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 37, § 100.

[19] Monim Elgak, Osman Hummeida & Amir Suliman (représenté par International Federation for Human Rights & World Organisation Against Torture) v. Sudan, Comm. No. 379/09 (2014), para. 118 (cité dans la CADHP), Directives sur la liberté d'association et de réunion en Afrique , 2017, § 8.

[20] Déclaration commune du Comité des droits économiques, sociaux et culturels et du Comité des droits de l'homme sur le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer, Doc. ONU E/C.12/66/5-CCPR/C/127/4, 2019, §. 4.

[21] Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 37, §. 100. Voir également Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Directives à l'intention des États sur la mise en œuvre effective du droit de participer aux affaires publiques, 2018, § 14.

[22] Par exemple, CEDH, Gorzelik et autres c. Pologne, requête n° 44158/98, arrêt de la Grande Chambre, 17 février 2004, para. 91. De même, OSCE/BIDDH-Commission de Venise, Lignes directrices sur la liberté d'association, 2015, § 31.

ouvertement et publiquement à l'égard de leur gouvernement sans crainte d'intervention ou de répression »[23]. En outre, elles « ont le droit de participer à tout débat politique ou public, indépendamment du fait que leur position est en accord avec la politique du gouvernement ou qu'elle préconise une modification de la loi »[24].

En vertu du droit international relatif aux droits humains et des normes en la matière, les États peuvent restreindre les droits à la liberté d'association, mais à condition que les restrictions en question soient prévues par la loi et indispensables pour protéger la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la santé publique, la morale ou les droits d'autrui. Toute restriction doit également être nécessaire et proportionnelle à l'objectif poursuivi et non-discriminatoire. L'interdiction administrative des activités d'une association est l'une des restrictions les plus graves du droit à la liberté d'association[25].

Selon la Commission de Venise du Conseil de l'Europe[26], une interdiction, une suspension temporaire ou une dissolution (bien que des termes et des définitions différents puissent être utilisés selon les contextes), constitue la restriction la plus grave du droit à la liberté d'association et sera toujours considérée comme une mesure de dernier recours[27]. Les décisions visant à interdire une association ou à ordonner sa suspension temporaire ou sa dissolution (ainsi que le caractère adéquat des garanties invoquées) méritent un examen rigoureux et doivent être évaluées, comme c'est le cas pour toute restriction, au regard des critères de légalité, de poursuite d'un but légitime, de nécessité et de proportionnalité[28].

## 3. Créer une voie administrative parallèle à la voie pénale : un dispositif non nécessaire et dangereux pour les libertés

Les objectifs de protection de la sécurité nationale et de l'ordre public sont certes légitimes. Cependant, l'avant-projet vise deux types de faits, et la manière dont il les traite pose problème. **Soit ces faits sont déjà définis par le Code pénal, et la création d'une voie administrative parallèle n'est pas nécessaire. Soit ils n'y figurent pas, et l'avant-projet étend la possibilité d'interdiction à des organisations qui n'ont**

---

[23] Par exemple, CDH, Observations : Communication n° 1128/2002 (29 mars 2005) Doc. ONU CCPR/C/83/D/1128/2002 (de Morais c. Angola), § 6.7.

[24] OSCE/BIDDH -Commission de Venise, Lignes directrices sur la liberté d'association, 2015, §. 31.

[25] Voir : Amnesty International, The right to freedom of association: Preliminary observations to the UN Human Rights Committee to inform the development of General Comment, no. 38, section 4.8 et page 36, 19 December 2025.

[26] La Commission européenne pour la démocratie par le droit - plus connue sous le nom de Commission de Venise - est l'organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles. https://www.coe.int/fr/web/venice-commission

[27] OSCE/ODIHR-Venice Commission, Joint Guidelines on Freedom of Association, CDL-AD(2014)046, 17 December 2014, §§ 35, 114, 234 ; Inter-American Juridical Committee of the Organization of American States, Declaration of Inter-American principles on the creation, operation, financing, and dissolution of nonprofit civil entities, OEA/Ser.Q, CJI/RES. 282 (CII-O/23) rev.3, 15 March 2024, principle 12; African Commission on Human and Peoples' Rights (ACHPR), Guidelines on Freedom of Association and Assembly in Africa, 2017, § 58.

[28] Article 22 § 2 PIDCP.

**commis aucune infraction pénale. Dans les deux cas, il confère un pouvoir considérable à l'exécutif, au détriment du pouvoir judiciaire.**

Concernant le premier cas de figure, le droit pénal belge permet en effet déjà de répondre à la majorité des menaces visées par l'article 4, 1° de l'avant-projet (terrorisme, crimes internationaux, milices privées, incitation à la haine). Celles-ci constituent des infractions pénales et tombent donc sous le coup du Code pénal.

Dès lors, pourquoi créer une voie administrative parallèle à la voie pénale ? L'exposé des motifs invoque la nécessité d'une « réaction rapide et préventive, complémentaire aux instruments judiciaires existants »[29], sans établir suffisamment en quoi les mécanismes belges existants sont inadéquats, ni identifier précisément les lacunes auxquelles le nouveau dispositif entend remédier. Les exemples étrangers qu'il mentionne ne suffisent pas à expliquer pourquoi une intervention comparable est nécessaire dans le contexte juridique belge.

Introduire une voie administrative pour traiter des faits couverts par le droit pénal pose par ailleurs des questions en termes de garanties offertes. Une personne morale peut déjà être condamnée, et dissoute, en application des articles 38, 39 et 71 du Code pénal, et les membres d'une association de fait peuvent être poursuivis individuellement[30]. La voie pénale assure alors la décision d'un·e juge indépendant, l'accès complet au dossier, le débat contradictoire et un double degré de juridiction[31]. Comme le souligne l'IFDH, « [l]e législateur emprunte donc au droit pénal ses définitions, tout en écartant la procédure pénale et ses garanties »[32].

Or, l'avant-projet n'impose pas que les faits visés soient soumis à un·e juge. Au premier stade, le parquet est consulté avant l'ouverture de la procédure et peut en obtenir la suspension si elle risque de nuire à une enquête en cours (art. 7, § 1er). Quant à la suite, la transmission du dossier au procureur fédéral reste une simple faculté du Conseil des ministres, limitée à la dissolution judiciaire d'une personne morale (art. 5, § 1er, 2°). Une organisation peut donc être interdite sans qu'aucun·e juge n'ait à se prononcer sur les faits qui lui sont reprochés. C'est l'exécutif qui décide de l'interdiction, et la voie administrative risque de se substituer à la voie pénale.

Concernant le second cas de figure, plusieurs dispositions de l'avant-projet ne figurent pas dans le Code pénal, ou présentent une formulation sensiblement plus large. Elles ouvrent à l'exécutif la possibilité d'interdire des organisations qui n'ont commis aucune infraction pénale, sur la base de notions larges et sans contrôle préalable d'un·e juge. Parmi elles :

- La diffusion organisée ou systématique de contenus visant à légitimer, justifier, approuver ou encourager des actes de terrorisme ou des crimes internationaux. Contrairement à l'apologie du terrorisme punie par le Code pénal, cette disposition n'exige ni que le comportement crée un risque sérieux et réel qu'une infraction soit commise, ni qu'il ait été commis dans cette intention[33]. Cette différence est susceptible d'élargir considérablement le champ des comportements visés.
- Le soutien à une organisation figurant sur la liste européenne des organisations terroristes. L'inscription sur cette liste relève d'une décision du Conseil de l'Union européenne, et non d'un jugement pénal. Selon

[29] Exposé des motifs, Introduction générale, réponse à l'avis de l'IFDH n° 2025/9.

[30] Code pénal, art. 39 et 71 ; IFDH, Avis n° 2025/9, pp. 11-12.

[31] IFDH, Avis n° 2025/9, pp. 12-13 ; Ligue des droits humains, Avis du 20 septembre 2026, point 8.

[32] IFDH, Avis n° 9/2026, p. 5.

[33] Avant-projet de loi, art. 4, 1°, b) ; Code pénal, art. 376, al. 2 ; IFDH, Avis n° 9/2026, pp. 13-14.

la jurisprudence belge, elle ne suffit d'ailleurs pas à qualifier une organisation de terroriste au regard du droit belge[34]. Le recours à cette liste soulève donc des questions quant aux garanties entourant la qualification d'une organisation comme terroriste.

- La notion d'« extrémisme », qui n'est pas une infraction du Code pénal mais une notion issue de la loi organique des services de renseignement et de sécurité. Sa définition est particulièrement large : elle englobe des « conceptions [...] à caractère politique, idéologique, confessionnel ou philosophique, contraires, en théorie ou en pratique, aux principes de la démocratie ou des droits humains, au bon fonctionnement des institutions démocratiques ou autres fondements de l'État de droit »[35]. Même si l'avant-projet exige en outre que les contenus ou activités impliquent notamment le recours à la violence, sa justification ou une intimidation organisée, il permet, sur la base de cette définition extrêmement large, de rattacher l'interdiction à des idées et à des conceptions théoriques.

Comme le relève la Ligue des droits humains, si une organisation présente une menace grave et actuelle, « elle doit faire l'objet de poursuites pénales. Si ce n'est pas le cas, on se situe alors hors du champ pénal : si aucune infraction n'est commise [...], toutes les actions et expressions doivent être autorisées. Dans une démocratie saine, il ne peut y avoir de complémentarité : c'est l'un ou l'autre »[36]. Or, toute restriction à la liberté d'association doit être « nécessaire dans une société démocratique » (art. 11, § 2, CEDH ; art. 22, § 2, PIDCP). Des interdictions visant des organisations qui n'ont commis aucune infraction pénale, sur la base de catégories aussi larges et sur décision de l'exécutif, risquent de ne pas pouvoir être considérées comme telles. La possibilité d'un recours devant le Conseil d'État n'y remédie pas : ce recours n'est pas suspensif de plein droit, l'entité n'a pas accès à l'ensemble du dossier, et l'effet dissuasif se produit dès l'annonce de la mesure (voir sections 5 et 6).

**En résumé, pour Amnesty International, cette loi n'est donc pas nécessaire, et elle est dangereuse. Ce qui relève du droit pénal trouve déjà une réponse devant une juridiction pénale, plus protectrice des droits. Ce qui n'en relève pas relève de l'exercice des libertés, et ne justifie pas les mesures d'interdiction administrative mentionnées dans cette loi.**

## 4. Atteintes de l'avant-projet de loi à la liberté d'association, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'expression

### 4.1. Des termes vagues qui contreviennent aux exigences d'accessibilité et de prévisibilité d'une loi

Selon le principe de légalité, une base juridique s'impose pour toute restriction aux droits humains. Les dispositions juridiques relatives à d'éventuelles restrictions ou interdictions ne doivent pas être vagues ou générales. Le public doit savoir à quoi s'attendre et être en mesure de se conformer à la loi. Ce principe impose que la mesure incriminée ait une base en droit interne, mais vise aussi la qualité de la loi en cause : celle-ci doit

---

[34] Avant-projet de loi, art. 4, 1°, a) ; Cass. (2e ch.), 28 janvier 2020 ; CCE, 20 mai 2022, n° 273 049, cités par IFDH, Avis n° 2025/9, p. 9, et Avis n° 9/2026, p. 14.

[35] Avant-projet de loi, art. 4, 1°, i) ; loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, art. 8, 1°, c).

[36] Ligue des droits humains, Avis du 20 septembre 2026, point 8.

être accessible au justiciable et prévisible dans ses effets[37]. Afin de pouvoir protéger les individus contre toute ingérence arbitraire de l'État, le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité dans l'application d'une mesure doit être suffisamment délimité, compte tenu de l'objectif poursuivi[38]. Des lois mal définies et trop larges peuvent donner lieu à une application arbitraire et à des abus.

C'est pour cette raison que le Comité des droits de l'homme des Nations unies a recommandé de clarifier les définitions vagues, générales et ouvertes des termes clés dans les lois afin de garantir qu'elles ne soient pas utilisées comme des outils pour restreindre la liberté d'association au-delà des restrictions strictes autorisées par l'article 22, § 2 du PIDCP[39]. Dans plusieurs observations finales, le Comité a décrit la législation-cadre relative aux associations qu'il a jugée incompatible avec l'article 22 du PIDCP. Il s'agit notamment de définitions formulées en termes vagues (comme « extrémisme »)[40]. Le Comité a également exprimé sa préoccupation quant au fait que certaines définitions, telles que celle d'une des « activités extrémistes »[41], devraient être définies de manière restrictive et précise afin de protéger les individus et les associations contre toute application arbitraire[42].

L'avant-projet de loi à l'examen comporte plusieurs imprécisions, qui portent tant sur les notions qu'il utilise que sur ses conditions d'application.

Plusieurs notions centrales de l'avant-projet ne sont pas définies avec la précision requise. C'est le cas de la « sécurité nationale », entendue de manière particulièrement large comme comprenant notamment « la protection contre les atteintes graves, organisées et systématiques à l'exercice des droits et libertés fondamentaux »[43], de la « gravité intrinsèque » qui permettrait de fonder une interdiction sur un fait unique[44], ou encore de l'« extrémisme », défini par renvoi à des conceptions qualifiées notamment d'« anarchistes, nationalistes, autoritaires ou

---

[37] Guide sur l'article 11 de la Convention – Liberté de réunion et d'association, § 56.
Kudrevičius et autres c. Lituanie, requête n° 37553/05, arrêt du 15 octobre 2015, §§ 108-110.
Plus de jurisprudence est disponible : Guide sur l'article 11 de la Convention – Liberté de réunion et d'association, §§ 56-61.

[38] Guide sur l'article 11 de la Convention – Liberté de réunion et d'association, §§ 56-61 ; Kudrevičius et autres c. Lituanie, requête n° 37553/05, arrêt du 15 octobre 2015, §§ 108-110.

[39] Amnesty International, The right to freedom of association: Preliminary observations to the UN Human Rights Committee to inform the development of General Comment, no. 38, pages 13, 14 et 31, 19 December 2025.
Centre européen pour le droit des organisations à but non lucratif (ECNL) Centre international pour le droit des organisations à but non lucratif (ICNL), Sources juridiques pertinentes relatives à l'article 22 du PIDCP : droit à la liberté d'association, juillet 2023, page 13.

[40] UN Human Rights Committee, Concluding Observations: Russian Federation, 1 December 2003, UN Doc. CCPR/CO/79/RUS, para. 20.

[41] Amnesty International, The right to freedom of association: Preliminary observations to the UN Human Rights Committee to inform the development of General Comment, no. 38, pages 13, 14 et 31, 19 December 2025.
Centre européen pour le droit des organisations à but non lucratif (ECNL) Centre international pour le droit des organisations à but non lucratif (ICNL), Sources juridiques pertinentes relatives à l'article 22 du PIDCP : droit à la liberté d'association, juillet 2023, page 21.

[42] Voir par exemple: Amnesty International, EU: Orwellian counter-terrorism laws stripping rights under guise of defending them, 17 janvier 2017.

[43] Avant-projet de loi, art. 3, § 3, al. 2.

[44] Avant-projet de loi, art. 4, 1°.

totalitaires » (voir section 3)[45]. Ces termes laissent une large marge d'interprétation à l'autorité chargée de les appliquer.

Par ailleurs, concernant les conditions d'application, l'article 4, 1°, détaille la première condition pour l'application d'une interdiction c'est-à-dire, « soit au moins deux faits attribuables à l'entité ; soit d'un fait unique qui, par sa nature, ou sa gravité intrinsèque, est de nature à démontrer à lui seul que l'entité constitue une menace grave et actuelle au sens de l'article 3, § 3 ». Ceci veut dire qu'elle pourrait s'appliquer dans un grand nombre de situations imprécises.

De même, le « soutien » à une entité est défini comme « toute contribution substantielle, répétée *ou* organisée apportée à l'entité »[46]. Comme le relève la Ligue des droits humains, cette formulation laisse entendre qu'il s'agit de différentes options et non de conditions cumulatives, alors que l'exposé des motifs dit viser des comportements qui, « par leur gravité, leur organisation et leur répétition » portent atteinte aux libertés.[47]

**En résumé, l'imprécision des notions employées et l'ambiguïté des conditions d'application de l'avant-projet sont d'autant plus préoccupantes que la décision d'interdiction relève du pouvoir exécutif renforçant ainsi le risque d'une interprétation subjective et arbitraire susceptible de porter atteinte à la liberté d'association.**

### 4.2. Des effets potentiellement irréversibles pour les associations visées

Toute restriction de la liberté d'association doit également être, d'une part, strictement nécessaire pour atteindre un ou plusieurs des buts légitimes énumérés et, d'autre part, proportionnelle, en étant la moins intrusive et en entraînant un avantage qui l'emporte sur le préjudice subi.
Or, les mesures mentionnées dans l'avant-projet pourraient contrevenir à ce principe de proportionnalité en causant aux organisations concernées des préjudices importants, voire irréversibles. Bien que les mesures soient adoptées pour une durée maximale de six mois, de nouvelles mesures peuvent cependant être adoptées au terme d'une nouvelle procédure[48]. Le fait qu'une association ne puisse plus payer son personnel, ou qu'elle perde des donateurs et donatrices ou des partenaires, pourrait porter un préjudice important à son fonctionnement et à sa réputation. Ces mesures étant en outre cumulables[49,] leur combinaison, en particulier avec le gel des fonds, pourrait s'assimiler à une dissolution de fait.

---

[45] Avant-projet de loi, art. 4, 1°, i) ; loi organique du 30 novembre 1998 des services de renseignement et de sécurité, art. 8, 1°, c).
[46] Avant-projet de loi, art. 2, 6°.
[47] Exposé des motifs de l'avant-projet de loi, Introduction générale.
[48] Avant-projet de loi, art. 8, § 3.
[49] Avant-projet de loi, art. 5, § 1er, 1°.

Par ailleurs, il est à rappeler qu'en cas de non-respect de la décision administrative, un·e juge pourrait prononcer des peines d'emprisonnement de niveau 2 ou de niveau 3[50]. Comme le souligne l'avis de la Ligue des droits humains, « la Cour européenne des droits de l'homme est particulièrement sévère avec les sanctions pénales lorsqu'elles sont appliquées dans des hypothèses visant des restrictions aux libertés d'expression, de rassemblement et d'association. Ce qui est bien le cas en l'espèce : par hypothèse, les personnes concernées n'auront commis ni ne seront poursuivies pour la moindre infraction ni ne se verront reprocher le moindre trouble à l'ordre public, le simple exercice de sa liberté d'expression suffisant à enclencher le mécanisme d'interdiction et, partant, des sanctions pénales. Ce qui est clairement disproportionné au regard de la jurisprudence de la Cour »[51].

**En résumé, les mesures prévues par l'avant-projet de loi ne rencontrent pas les exigences liées aux critères de nécessité et de proportionnalité. Cumulables et renouvelables, elles peuvent causer aux associations visées un préjudice irréversible et s'assimiler à une « dissolution de fait », tandis que leur non-respect expose à des peines de prison pour le simple exercice de la liberté d'expression.**

### 4.3. Des organisations protégées par le droit international exposées à une interdiction : organisations d'employeurs et partis politiques

Enfin, certaines organisations, pourtant spécifiquement protégées par le droit international, pourraient également faire l'objet d'une interdiction.

C'est le cas des organisations d'employeurs. Si les syndicats sont exclus du champ d'application de l'avant-projet de loi, les organisations d'employeurs ne le sont pas, comme le relève l'IFDH[52]. Elles sont pourtant également protégées par la Convention n° 87 de l'OIT, ratifiée par la Belgique, dont l'article 4 dispose que « [l]es organisations de travailleurs et d'employeurs ne sont pas sujettes à dissolution ou à suspension par voie administrative »[53]. Or, ces organisations ne sont pas tenues de se doter de la personnalité juridique. Et même lorsqu'elles en disposent, celle-ci les protège seulement d'une dissolution administrative : elles restent exposées aux interdictions d'activités prévues par l'avant-projet, qui équivaudraient à une suspension administrative, également interdite par cette disposition[54].

C'est aussi le cas des partis politiques, qui ne sont que partiellement exclus du champ d'application de l'avant-projet. Il n'en sont en effet exclus que lorsqu'ils « présentent des candidats à une élection, pendant la période comprise entre la publication de l'acte convoquant les électeurs et le jour du scrutin concerné »[55]. Cela signifie que des partis politiques qui ne seraient pas en période d'élection pourraient être interdits, ce que la Ligue des droits humains a pointé dans son avis[56]. Une telle possibilité porte atteinte au droit à la participation

---

[50] Avant-projet de loi, art. 10, §§ 1er et 2.

[51] Ligue des droits humains, Avis du 20 septembre 2026, point 12.

[52] IFDH, Avis n° 9/2026, pp. 10-12.

[53] Convention (n° 87) de l'OIT sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, 9 juillet 1948, ratifiée par la Belgique le 23 octobre 1951, art. 4.

[54] IFDH, Avis n° 9/2026, pp. 11-12.

[55] Avant-projet de loi, art. 3, § 1er, al. 3.

[56] Ligue des droits humains, Avis du 20 septembre 2026, point 4.

politique, protégé par l'article 25 du PIDCP, compte tenu du rôle essentiel que jouent les partis politiques dans une société démocratique.

**En résumé, en n'excluant pas pleinement de son champ d'application les organisations d'employeurs et les partis politiques, pourtant protégés par le droit international, l'avant-projet fait peser des risques sérieux de non-respect de la Convention n° 87 de l'OIT et du droit à la participation politique.**

## 4. Des garanties insuffisantes en matière de recours effectif, de droits de la défense et de procès équitable

L'interdiction des activités d'une association étant l'une des restrictions les plus graves à la liberté d'association, elle doit être entourée de garanties procédurales solides. Le droit à un recours effectif s'applique tant aux individus qu'aux associations elles-mêmes, y compris lorsqu'elles sont dépourvues de personnalité juridique, et inclut le droit à un contrôle juridictionnel respectant les garanties d'un procès équitable[57]. Dans une procédure administrative, les personnes concernées doivent par ailleurs pouvoir faire valoir utilement leur point de vue, tant sur la mesure envisagée que sur les faits reprochés, ce qui suppose un accès aux éléments du dossier[58]. L'avant-projet prévoit plusieurs mécanismes pour entendre les parties et introduire un recours, ce qui constitue une amélioration par rapport à la première version. Ces mécanismes soulèvent néanmoins de sérieuses préoccupations.

Premièrement, la procédure proposée d'audition auprès d'un·e fonctionnaire dans un délai de 30 jours soulève la question de l'accès aux pièces du dossier. En effet, l'avant-projet de loi prévoit explicitement une restriction d'accès pour les personnes concernées aux pièces pertinentes. L'art. 7, § 3, al. 5, 2° prévoit ainsi l'accès aux pièces « sous réserve des informations dont la divulgation porterait atteinte à la sécurité nationale, à la protection des sources ou aux droits et libertés de tiers » [59], et ces éléments « ne sont pas communiqués à l'entité concernée » [60]. Si le Conseil d'État reçoit, lui, l'ensemble du dossier, y compris les documents « qui n'ont pas été communiqués à l'entité concernée » [61], cette restriction se prolonge donc pour l'entité au stade du recours. Concrètement, une association visée par une interdiction pourrait se retrouver dans l'incapacité de se défendre au stade de la procédure d'audition ou au stade du recours au Conseil d'État. Cette disposition pourrait porter atteinte aux droits de la défense. Cela renforce par ailleurs le caractère disproportionné du dispositif.

Deuxièmement, l'entité dispose de trente jours pour présenter ses observations, consulter un dossier incomplet et, le cas échéant, solliciter une audition, qui a lieu dans les quinze jours suivant la demande[62]. Ces délais paraissent

---

[57] Art. 13 CEDH ; art. 2, § 3, PIDCP ; OSCE/BIDDH–Commission de Venise, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, CDL-AD(2014)046, §§ 116 et 119 ; Cour eur. DH, *Andrey Rylkov Foundation et autres c. Russie*, 18 juin 2024, n° 37949/18 et autres, §§ 93-94.

[58] IFDH, Avis n° 2025/9, p. 13.

[59] Avant-projet de loi, art. 7, § 3, al. 5, 2°.

[60] Avant-projet de loi, art. 7, § 4, al. 1er.

[61] Avant-projet de loi relatif aux recours devant le Conseil d'État, art. 2, § 3.

[62] Avant-projet de loi, art. 7, § 3.

particulièrement brefs pour préparer une défense face à une mesure d'une telle gravité, a fortiori pour des associations peu structurées.

Troisièmement, la situation des associations de fait et des groupements de fait visés par l'avant-projet de loi soulève également des questions de garanties procédurales offertes. Dans leur cas, la notification peut être faite par lettre recommandée « ou par tout autre moyen offrant des garanties raisonnables quant à sa réception effective ». Lorsqu'aucune notification ne peut raisonnablement être effectuée, le projet d'interdiction peut être porté à la connaissance de l'entité par un avis publié par extrait au Moniteur belge et la publication de l'arrêté royal d'interdiction au Moniteur belge vaut notification[63]. Cela soulève des préoccupations. La première concerne les membres d'une association ou d'un groupement de fait qui ne se voient pas notifier la mesure, même s'ils sont identifiables. Or, comme le souligne l'IFDH, « ce sont eux qui subissent les effets de l'interdiction et sont susceptibles de faire l'objet de sanctions en cas de non-respect » [64]. Par ailleurs, la publication au Moniteur belge ne peut pas constituer une notification effective. L'IFDH rappelle en effet que « la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la publication d'une décision dans un journal officiel ne suffit pas à assurer l'information des personnes concernées lorsque celles-ci pouvaient être identifiées et jointes »[65]. Selon l'IFDH, « ces modes de notification n'offrent pas de garanties procédurales satisfaisantes. Ils posent question au regard du droit à un recours effectif satisfaisant aux exigences du droit à un procès équitable » [66].

Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise prévoient pourtant qu'un recours contre une décision d'interdiction devrait en principe avoir un effet suspensif, car « le gel des comptes bancaires et la suspension des activités mettrait, dans les faits, un terme à l'existence même de l'association avant que le recours ne soit examiné »[67] Ce recours s'avère en outre long et coûteux, ce qui peut avoir un effet dissuasif, d'autant plus que les avoirs de l'entité peuvent être gelés et ne pas pouvoir être utilisés pour sa défense.

Quatrièmement, le recours au Conseil d'État, organisé par un avant-projet de loi distinct et qui dans la deuxième mouture est ouvert aux associations et groupements de fait, s'avère un processus long et coûteux, ce qui peut avoir un effet dissuasif, d'autant plus impactant si les avoirs sont gelés et ne peuvent être utilisés pour la défense. Ce recours n'est en outre pas suspensif de plein droit : l'entité doit introduire une demande de suspension distincte, le cas échéant selon la procédure d'extrême urgence, pour éviter que la mesure ne produise ses effets pendant la procédure[68]. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise prévoient pourtant qu'un recours contre une décision d'interdiction devrait en principe avoir un effet suspensif[69].

**En résumé, interdire les activités d'une association étant l'une des restrictions les plus graves au droit à la liberté d'association, elle doit être accompagnée de garanties suffisantes en matière de droits de la défense et de recours effectif. L'avant-projet de loi continue ainsi de conférer un pouvoir**

---

[63] Avant-projet de loi, art. 7, § 3, al. 4, et art. 8, § 1er, al. 6.

[64] IFDH, Avis n° 9/2026, p. 15.

[65] Cour eur. DH, *Zavodnik c. Slovénie*, 21 mai 2015, n° 53723/13, §§ 78-80, cité par IFDH, Avis n° 9/2026, p. 15.

[66] IFDH, Avis n° 9/2026, p. 15.

[67] OSCE/BIDDH-Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, adoptées par la Commission de Venise , CDL-AD(2014)046, 17 décembre 2014, § 120.

[68] Avant-projet de loi relatif aux recours devant le Conseil d'État, art. 2, § 1er, al. 6.

[69] OSCE/BIDDH–Commission de Venise, Lignes directrices conjointes, précitées, § 120.

**démesuré à l'exécutif, au travers d'une procédure expéditive, sans véritable garantie des droits de la défense et du droit à un procès équitable.**

## 5. Effet dissuasif sur l'exercice de la liberté d'association (*chilling effect*)

Amnesty International alerte sur les risques que le projet de loi peut créer via un effet dissuasif (*chilling effect*). Ce concept désigne le phénomène par lequel une législation répressive ou une pratique administrative, même sans aboutir à une sanction finale, incite les individus et les organisations à renoncer à l'exercice légitime de leurs droits par crainte de représailles. La Cour européenne des droits de l'homme a par ailleurs établi qu'une législation peut violer la liberté d'expression par la seule menace qu'elle fait peser, indépendamment de son application effective[70].

L'avant-projet de loi s'inspire entre autres de pratiques menées dans d'autres pays européens. Pourtant, les exemples utilisés devraient au contraire nous inquiéter.

En France, le dispositif de dissolution administrative permet au pouvoir exécutif de dissoudre des associations sur la base de critères souvent vagues, contournant ainsi les garanties judiciaires. À plusieurs reprises, Amnesty International a critiqué le dispositif de dissolution administrative, qui n'a jamais été autant utilisé que sous la présidence actuelle d'Emmanuel Macron[71]. En 2020, Amnesty International a ainsi qualifié la dissolution du Collectif contre l'islamophobie en France (CCIF) de « preuve que la procédure administrative de dissolution des ONG en France n'est pas conforme au droit international des droits humains et peut avoir un effet dissuasif sur les défenseurs des droits humains et les ONG »[72].

Par ailleurs, il suffit parfois d'annoncer la dissolution sans qu'elle soit actée pour créer déjà un effet dissuasif. C'est le cas de la menace suspendue qui pèse sur le collectif Urgence Palestine[73] : la pratique consistant à annoncer une intention de dissolution sans la finaliser immédiatement crée une zone de droit floue. Le simple fait pour un ministre d'annoncer une procédure suffit à stigmatiser l'organisation, à effrayer ses membres et à paralyser son action, même si aucun décret n'est finalement signé pendant des mois ou des années. Cette incertitude prolongée est en soi une sanction. Cette situation a été dénoncée par plusieurs rapporteurs spéciaux des Nations unies[74]. L'avis de l'IFDH sur l'avant-projet revient également sur cet exemple : « En réponse, le gouvernement français s'est borné à indiquer que "la procédure de dissolution du collectif Urgence Palestine est

---

[70] Cour eur. DH, *Altuğ Taner Akçam c. Turquie*, 25 octobre 2011, n° 27520/07, § 81.

[71] *Le Monde*, « Trente-quatre associations visées par une dissolution sous la présidence Macron, une annulation par le Conseil d'État », 10 novembre 2023, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2023/11/10/trente-quatre-associations-visees-par-une-dissolution-sous-la-presidence-macron-une-annulation-par-le-conseil-d-etat_6184932_4355771.html

[72] Amnesty International, « France: Shutting down anti-racist organisation risks freedoms », novembre 2020, https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2020/11/france-shutting-down-antiracist-organisation-risks-freedoms/

[73] Amnesty International France, « Procédure de dissolution d'Urgence Palestine : Un signal alarmant envoyé aux défenseurs des droits des Palestiniens, en plein génocide à Gaza », 12 mai 2025 https://www.amnesty.fr/communiques/procedure-de-dissolution-durgence-palestine-signal-alamant-defenseurs-droits-palestiniens-genocide-gaza/

[74] Communication de quatre rapporteurs spéciaux des Nations unies relative à la dissolution du collectif Urgence Palestine, AL FRA 10/2025, 22 septembre 2025, https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=30280

toujours en cours"[75]. Le gouvernement maintient ainsi ce collectif de personnes dans une situation d'interdiction annoncée mais non décidée. Cette situation ne peut pas faire l'objet d'un recours. Le mécanisme envisagé par l'avant-projet de loi présente les mêmes risques pour la liberté d'association et pour la liberté d'expression. Faute de recours ouvert contre la phase qui précède la décision d'interdiction, le dispositif est de nature à exposer les organisations de la société civile à des pressions émanant de l'autorité politique »[76].

Enfin, au Royaume-Uni, l'instrumentalisation du Terrorism Act 2000 pour interdire des groupes d'activistes illustre une dérive majeure dans l'usage de pouvoirs exceptionnels contre la société civile. En juillet 2025, le gouvernement britannique a activé ses pouvoirs administratifs pour proscrire le groupe Palestine Action, criminalisant de facto le simple soutien à cette organisation. Cette décision a eu un impact immédiat et massif : plus de 2 800 arrestations ont été recensées pour des actes de soutien[77], générant un effet dissuasif considérable sur les libertés de réunion et d'expression[78]. Bien que la High Court ait jugé cette interdiction illégale en février 2026, cette victoire juridique tardive n'a pas permis de réparer le préjudice subi durant la période de proscription. Notamment parce que l'interdiction est restée en vigueur pendant que le gouvernement faisait appel.
Dans un communiqué de février 2026 saluant une décision traçant une « ligne rouge », Amnesty International a souligné que le recours juridictionnel intervient trop tard pour empêcher l'effet dissuasif, des milliers de voix ayant été réduites au silence pendant toute la durée de la procédure[79].

La situation s'est complexifiée lorsque la Cour d'appel a rétabli l'interdiction en juin 2026, invalidant le jugement précédent. Cependant, fin juillet 2026, la Cour suprême du Royaume-Uni a accordé l'autorisation de faire appel, reconnaissant ainsi la nécessité d'un examen final sur le fond. Amnesty International a immédiatement salué cette décision, qualifiant la proscription de « grave abus de pouvoirs antiterroristes étendus » et appelant le gouvernement à retirer cette mesure plutôt que d'attendre l'audience prévue les 4 et 5 novembre 2026[80].

Parallèlement, l'analyse par Amnesty du Public Order Act identifie ce texte comme une menace sérieuse pour les droits humains, car il permet de traiter la protestation pacifique comme une menace à l'ordre public ; la seule existence de ces pouvoirs élargis suffit à dissuader l'organisation de manifestations légitimes par crainte de qualifications pénales disproportionnées[81].

---

[75] Réponse de la Représentation permanente de la France auprès de l'Office des Nations unies à Genève, AL FRA 10/2025, https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadFile?gId=39370

[76] IFDH, Avis n° 9/2026 du 24 septembre 2026, pp. 7-8.

[77] Home Office, *Operation of police powers under the Terrorism Act 2000 and subsequent legislation*, mise à jour trimestrielle du 23 juillet 2026, cité par IFDH, Avis n° 9/2026, p. 7.

[78] Amnesty International UK et Liberty, « Submission: Joint intervention to the Court of Appeal on Palestine Action », 27 avril 2026, https://www.amnesty.org.uk/knowledge-hub/all-resources/submission-joint-intervention-to-the-court-of-appeal-on-palestine-action/

[79] Amnesty International, « UK: Court draws line in the sand against misuse of terrorism powers », février 2026, https://www.amnesty.org/en/latest/news/2026/02/uk-court-draws-line-in-the-sand-against-misuse-of-terrorism-powers/

[80] Amnesty International UK, « UK Supreme Court hearing on Palestine Action welcome », juillet 2026, https://www.amnesty.org.uk/latest/uk-supreme-court-hearing-on-palestine-action-welcome/

[81] Amnesty International UK, « Amnesty International UK Briefing – Public Order Bill », 2 mars 2023, https://amnesty.org.uk/resources/amnesty-international-uk-briefing-public-order-bill

**Les exemples venus d'autres pays européens devraient plutôt nous inciter à la prudence, et démontrent à suffisance les effets négatifs de tels dispositifs sur l'exercice des droits fondamentaux, effets que les recours juridictionnels ne permettent pas de réparer.**

## Conclusion

La deuxième version de l'avant-projet de loi tient compte de certaines critiques formulées sur la première, notamment en réservant la dissolution des personnes morales au juge judiciaire. Elle ne remet toutefois pas en cause le principe du dispositif : permettre au gouvernement d'interdire les activités d'associations et de groupements de fait par une voie administrative parallèle à la voie pénale. Pour Amnesty International, ce dispositif est soit non nécessaire, lorsque les faits visés relèvent déjà du droit pénal, soit dangereux pour les libertés, lorsqu'il permet à l'exécutif d'interdire des organisations qui n'ont commis aucune infraction pénale. Ce risque est d'autant plus grand que l'avant-projet repose sur des notions imprécises, prévoit des mesures aux effets potentiellement irréversibles pour les associations et n'offre pas de garanties procédurales suffisantes. Enfin, l'existence même d'un tel dispositif pourrait produire un effet dissuasif (*chilling effect*) sur l'ensemble de la société civile, en poussant des organisations et leurs membres à renoncer à exercer leurs droits. Dans ces conditions, cet avant-projet présente des risques réels de non-conformité avec le droit international des droits humains.