1er septembre 2026

Avis d'Amnesty International sur la proposition de loi sur l'interdiction judiciaire de manifester (Doc 56 1203/001)

Amnesty International soulève des préoccupations concernant la proposition de loi modifiant le Livre Ier du Code pénal en vue de prévoir la possibilité d'imposer une interdiction judiciaire de participer à des rassemblements revendicatifs (Doc 56 1203/001).

Amnesty International estime que le recours à une telle peine accessoire soulève des questions majeures quant à sa nécessité et à sa proportionnalité. Le caractère général de l'interdiction et l'absence d'une évaluation individuelle et précise concernant le risque de commettre des infractions dans chaque rassemblement futur ne répond pas aux exigences strictes de nécessité et de proportionnalité requises pour justifier une restriction au droit de réunion pacifique afin de protéger l'ordre public et les droits d'autrui, conformément à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

Par ailleurs, la mise en œuvre pratique de cette proposition de loi pourrait nécessiter un renforcement généralisé des mesures de surveillance et de contrôle, telles que le déploiement de technologies biométriques de masse ou la multiplication systématique des contrôles d'identité lors des rassemblements. De tels dispositifs de surveillance accrue soulèvent des questions majeures quant à leur compatibilité avec le droit au respect de la vie privée.

Dans sa formulation actuelle, ce texte présente des risques réels de non-conformité avec le droit international des droits humains et pourrait porter atteinte à l'exercice effectif du droit de manifester.

La proposition de loi en cause (DOC 56 1203/001) vise à introduire dans le Code pénal une nouvelle peine accessoire : l'interdiction judiciaire de participer à un rassemblement revendicatif. Ce mécanisme habilite les cours et tribunaux à prononcer, en tant que peine accessoire, cette interdiction lorsqu'une personne est condamnée pour des infractions spécifiques commises à l'occasion d'un tel rassemblement, pour autant que le juge estime la mesure « nécessaire pour limiter le risque de récidive ».

Les infractions visées couvrent un éventail de faits de gravité et de nature différentes. Elles comprennent, parmi les plus graves, le meurtre, l'assassinat, les actes de violence physique, les menaces d'attentat et l'association de malfaiteurs. Elles incluent également des infractions telles que celles relatives à la législation sur les armes, les incendies volontaires, ainsi que diverses formes de vandalisme et de destruction, notamment les dégradations de biens, commises avec ou sans violence, et la destruction de documents administratifs[1].

La proposition de loi définit le « rassemblement revendicatif » comme « tout rassemblement ou cortège public visant à exprimer une conviction collective, quel que soit l'organisateur ». Cette définition correspond à la conception de la liberté de réunion telle que protégée en droit international des droits humains.

Cette liberté fondamentale est consacrée par un ensemble convergent de normes internationales, européennes et nationales. La liberté de réunion pacifique est reconnue, notamment, aux articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), à l'article 8 du Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), par l'article 15 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En droit belge, l'article 26 de la Constitution protège également le droit de « s'assembler paisiblement et sans armes ».

Ainsi, empêcher une personne de se rendre à une manifestation constitue indubitablement une ingérence dans la liberté de réunion[2].

Les autorités de tous les États liés par les traités internationaux et régionaux, y compris la Belgique, ont des obligations en matière de droit à la liberté de réunion pacifique, tant négatives que positives, en droit comme dans la pratique, avant, pendant et après les rassemblements. En particulier, les États doivent éviter toute

---

[1] L'article 50/1, §1er tel qu'inséré par l'article 3 de la proposition de loi vise les condamnations pour les infractions prévues aux articles 96 à 100, 102, 194 à 200, 202, 231 à 233, 403, 505 à 513, 517 à 522 du Livre II du Code pénal, ainsi que l'article 23 de la loi du 8 juin 2006 réglant des activités économiques et individuelles avec des armes.

[2] Cour eur. D.H., arrêt *Kasparov c. Russie*, req. n°53659/07, 11 octobre 2016, § 66 ; Cour eur. D.H., arrêt *Huseynli et autres c. Azerbaïdjan*, req. n^{os} 67360/11, 67964/11 et 69379/11, 11 février 2016, §§ 84-97.

ingérence injustifiée dans l'exercice du droit de réunion pacifique[3]. Les autorités des États doivent également protéger ceux qui exercent ce droit contre toute ingérence de la part d'autrui, et faciliter l'exercice de ce droit de manière à permettre aux participants d'atteindre leurs objectifs[4].

Les autorités nationales doivent assurer que toute restriction à la liberté de réunion soit soumise à un contrôle particulièrement rigoureux. Une ingérence dans ce droit est compatible avec les dispositions internationales et régionales applicables *uniquement si* elle satisfait au test en trois parties en respectant, comme le prévoient l'article 21 du PIDCP et l'Observation générale n° 37 du Comité des droits de l'homme, les principes de légalité, de poursuite d'un objectif légitime et de nécessité par rapport à l'objectif poursuivi, cette dernière condition impliquant aussi un examen rigoureux de la proportionnalité de la mesure.

Le Comité des droits de l'homme des Nations unies insiste dans son Observation générale n° 37 (2020) sur le fait que les restrictions ne doivent pas avoir pour but de décourager la participation ni avoir un effet dissuasif, et qu'il incombe aux autorités de démontrer que toute restriction est justifiée, nécessaire et proportionnée[5]. De même, selon la Cour européenne des droits de l'homme, le critère de nécessité dans une société démocratique implique que la mesure réponde à un « besoin social impérieux »[6], qu'elle soit proportionnée au but poursuivi, qu'aucune mesure moins attentatoire ne permette d'atteindre ce même objectif et que les motifs invoqués par les autorités soient « pertinents et suffisants » au regard des circonstances[7].

C'est à l'aune de ces standards, et plus particulièrement des critères de nécessité et de proportionnalité, qu'Amnesty International analyse la proposition de loi.

1. Le défaut de justification du recours à une sanction pénale face au cadre juridique existant

Le principe de nécessité, tel qu'interprété par le Comité des droits de l'homme, impose que toute restriction constitue « le moyen le moins intrusif » disponible pour atteindre l'objectif légitime poursuivi et que l'impact de cette mesure ne doit pas l'emporter sur l'objectif légitime poursuivi, ni rendre impossible d'exercer le droit de

[3] Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), Observation générale 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, §§ 8 et 23.
[4] Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), Observation générale 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, §§ 8 et 24-25.
[5] Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), Observation générale 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, §§ 36 et 40.
[6] Cour eur. D.H., décision *Vérité Santé pratique SARL c. France*, req. n°74766/01, 1er décembre 2005 et Cour eur. D.H., arrêt *Günduz c. Turquie*, req. n° 35071/97, 4 décembre 2003, §38.
[7] Cour eur. D.H., arrêt *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, req. n° 8080/08, 1er décembre 2011, § 112.

réunion pacifique[8]. De même, la Cour européenne exige que les États démontrent qu'« il n'existe pas de mesures moins attentatoires » pour atteindre ce but[9].

De même, la Cour de cassation belge a estimé qu'une interdiction de participer, activement ou passivement, directement ou indirectement, à des manifestations publiques de quelque nature qu'elles soient devait être motivée au regard de son « absolue nécessité »[10].

Or, la proposition de loi introduit la possibilité d'imposer une nouvelle sanction pénale, sous la forme d'une peine accessoire, sans pour autant en exposer la nécessité pour atteindre le but recherché : « limiter le risque de récidive ». Si cet objectif de protection de l'ordre public et des droits d'autrui est légitime au regard du droit international des droits humains, ni le texte de la proposition de loi, ni les travaux préparatoires n'en établissent la nécessité. Ces derniers se limitent à exposer le postulat de la « faible dissuasion » des peines actuelles, sans présenter aucune donnée qui justifierait cette conclusion. Dès lors, l'insuffisance des mécanismes actuels n'étant pas prouvée, la proposition viole le principe de l'intervention minimale des sanctions pénales (*ultima ratio*). Ce principe exige que le système pénal ne soit utilisé que « dans la mesure minimale nécessaire à la protection de la société »[11]. Toute réponse pénale doit respecter ce principe, y compris la peine choisie pour sanctionner un comportement spécifique qui doit, en toutes circonstances, être la moins intrusive possible, en tenant dûment compte des droits des victimes et des auteurs, tout en reflétant l'intérêt de la société, par exemple pour protéger l'ordre public et prévenir la criminalité. Sous sa forme actuelle, la proposition de loi et son exposé des motifs ne parviennent pas à démontrer de

---

[8] Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), Observation générale 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, §40.

[9] Cour eur. D.H., arrêt *Schwabe et M.G. c. Allemagne*, req. n° 8080/08, 1er décembre 2011, § 112 ; Cour eur. D.H. (gd. ch.), arrêt *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, req. n°37553/05, 15 octobre 2015, § 146.

[10] Cass. 18 mars 2003, P.03.0352.N.

[11] OHCHR, « L'ensemble des règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règles de Tokyo) », https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/united-nations-standard-minimum-rules-non custodial-measures, 14 décembre 1990, règle 2.6 et commentaire des Règles de Tokyo, https://www.ojp.gov/pdffiles1/Digitization/147416NCJRS.pdf, p. 8. Le Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire (GTDA) et le Groupe de travail de l'ONU sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles (GT-AWG) ont souligné que le droit pénal est une mesure ultima ratio, qui devrait être utilisée pour criminaliser un comportement grave et préjudiciable, plutôt que le statut d'une personne (Groupe de travail de l'ONU sur la discrimination à l'égard des femmes et des filles, Groupe de travail de l'ONU sur la détention arbitraire, amicus curiae conjoint à la Haute Cour fédérale du Nigéria, Joy Moses & 5 ORS c. Le Ministre, 3 février 2020, p. 11. Commission internationale de juristes (CIJ), Principes du 8 mars pour une approche du droit pénal fondée sur les droits de l'homme interdisant les comportements liés au sexe, à la reproduction, à la consommation de drogues, au VIH, au sans-abrisme et à la pauvreté, 29 mars 2023, https://idpc.net/fr/publications/2023/03/les-principes-du-8-mars-pour-une-conception-fondee-sur-les-droits-humains-du-droit penal, Principes 2, 7 et 13.

manière convaincante la nécessité (et la proportionnalité) de la mesure, ni la manière dont elle concilie les points énumérés ci-dessus.

Le cadre législatif belge dispose déjà d'un éventail de mesures tant administratives que pénales permettant de répondre aux infractions et troubles à l'ordre public en lien avec des manifestations.

Or, l'exposé des motifs de la proposition de loi n'explique pas de manière concrète et circonstanciée en quoi les mesures actuelles ne suffisent pas à atteindre l'objectif poursuivi[12]. Par exemple, la proposition de loi ne présente pas de données suffisamment étayées ou de critères qui permettraient d'évaluer le risque de récidive des personnes ayant commis des infractions lors des manifestations.

La valeur ajoutée d'une peine accessoire n'a pas été suffisamment démontrée ni argumentée, et il n'a pas été expliqué en quoi elle permet d'équilibrer les intérêts en jeu et de prendre dûment en compte les droits des victimes et des auteurs d'infractions, ni en quoi elle reflète l'intérêt de la société, par exemple, pour la protection de l'ordre public et la prévention de la criminalité.

2. Une restriction disproportionnée de la liberté de réunion

a. La gravité et le caractère général de l'ingérence

Dans le cadre du test de proportionnalité, l'Observation générale n° 37 du Comité des droits de l'homme exige de « mettre en balance, d'une part la nature de l'ingérence et son effet préjudiciable sur l'exercice du droit, et d'autre part le résultat bénéfique de cette ingérence ». « Si le préjudice causé l'emporte sur le bénéfice obtenu, la restriction est disproportionnée et, partant, inadmissible »[13].

En l'espèce, une telle disproportion apparaît au regard de la gravité de l'ingérence dans les droits fondamentaux des personnes qui feraient l'objet de l'interdiction judiciaire de manifester.

D'une part, la nature de l'ingérence est particulièrement grave : il s'agit d'une exclusion générale durable (jusqu'à trois ans, portés à six ans en cas de récidive) de tout rassemblement visant à exprimer une conviction collective sur l'ensemble du territoire national. La mesure ne se limite donc pas à encadrer la participation à un rassemblement déterminé, mais prive l'intéressé·e, pendant plusieurs années, de la possibilité de participer à la vie publique et à toute manifestation, indépendamment de son objet, de son contexte ou de son caractère pacifique, **sans aucun élément**

[12] Voir également dans ce sens l'Avis n° 04/2023 du 20 février 2023 de l'Institut Fédéral pour la Protection et la Promotion des Droits Humains, p.11.
[13] Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), Observation générale 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, §40.

permettant d'établir que l'individu concerné commettra une autre infraction lors de sa participation à une manifestation dans le futur.

b. L'absence d'individualisation et le défaut de lien concret avec le risque

La Cour de cassation a déjà été amenée à juger qu'une interdiction générale de participer à « des manifestations publiques de quelque nature qu'elles soient », imposée à une personne en liberté provisoire, constituait une formulation générale et dépourvue de limitation suffisante, portant atteinte à la liberté d'opinion et de réunion. Une telle interdiction devait dès lors être **justifiée par une nécessité absolue**[14]. À la lumière de cette jurisprudence, l'interdiction de manifester prévue par la proposition de loi ne saurait être admise en termes généraux et abstraits, sans limitation tenant notamment au temps, à l'espace ou aux circonstances concrètes.

De plus, comme l'expose la Commission de Venise, la participation future à des rassemblements pacifiques ne devrait pas être restreinte sauf s'il existe des preuves irréfutables que la personne a l'intention d'enfreindre la loi lors de rassemblements futurs déterminés[15]. La proposition de loi institue une interdiction de participer à « tout rassemblement revendicatif » sur l'ensemble du territoire national, sans distinction quant au lieu, au contexte et surtout au risque que la personne concernée puisse commettre une infraction dans le cadre du rassemblement auquel elle voudrait ultérieurement participer. L'interdiction n'est ainsi pas subordonnée à une appréciation concrète du risque présenté par la personne concernée dans le cadre d'une future manifestation, mais revêt une portée générale, indépendante des caractéristiques de celle-ci.

Une telle approche se heurte directement au paragraphe 38 de l'Observation générale n° 37 du Comité des droits de l'homme, selon lequel « toute restriction à la participation à une réunion pacifique devrait être basée sur une évaluation individuelle ou différenciée du comportement des participants et de la réunion concernés »[16]. Le Comité précise en outre que les restrictions systématiques imposées aux réunions pacifiques sont présumées disproportionnées.

Cette exigence d'individualisation revêt une importance particulière au regard de l'ampleur de l'interdiction envisagée : jusqu'à trois ans, voire six ans en cas de récidive, sur l'ensemble du territoire et à l'égard de tout rassemblement revendicatif, avec un emprisonnement ou une amende subsidiaire en cas de non-respect de l'interdiction. Une telle interdiction, par sa durée, son étendue géographique et son

---

[14] Cass. 18 mars 2003, P.03.0352.N.

[15] Commission de Venise - OSCE, Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (3ème édition), CDL-AD(2019)017rev, 15 juillet 2020, § 223.

[16] Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), Observation générale 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, §38.

caractère indifférencié, ne saurait être proportionnée si elle s'applique sans tenir compte du type de rassemblement et du niveau de risque propres à la réunion concernée.

c. *Les conséquences disproportionnées sur la liberté de circulation et la vie quotidienne*

Enfin, en s'ajoutant à une condamnation principale, la peine accessoire introduite par la proposition de loi soulève un questionnement en ce qu'elle prolonge l'exclusion sociale et politique de la personne condamnée au-delà de l'exécution de sa peine principale. En effet, lorsque la personne est condamnée à une peine privative de liberté, l'interdiction de participer à des rassemblements revendicatifs commence à produire ses effets à l'issue de l'exécution de cette peine.

Par ailleurs, l'absence de délimitation géographique de la mesure soulève de sérieuses questions de proportionnalité au regard de ses implications pratiques pour les citoyen·nes condamné·es. Une interdiction valable sur « tout le territoire » impose, pour être respectée, une restriction *de facto* de la liberté de mouvement. Pour une personne habitant dans une grande ville comme Bruxelles, où se tiennent près de trois manifestations par jour[17], le respect d'une telle interdiction contraindrait les personnes condamnées à éviter les centres urbains et les lieux susceptibles d'accueillir des rassemblements pendant la durée de la peine. Une telle obligation risque de porter atteinte de manière injustifiée et manifestement disproportionnée non seulement à la liberté de circulation, mais aussi à la vie sociale, au travail et à la vie familiale de la personne concernée.

3. Risques supplémentaires en matière de droits humains

L'objectif affiché de la proposition de loi de protéger le droit à la liberté de réunion des manifestantes et manifestants pacifiques doit également être mis en regard du risque potentiel d'un effet dissuasif (*chilling effect*[18]) sur l'exercice de cette liberté. En raison notamment de sa durée et de son extension à l'ensemble du territoire, l'interdiction judiciaire de manifester est susceptible d'avoir des effets au-delà de la seule personne sanctionnée, en dissuadant potentiellement d'autres personnes de participer à des rassemblements revendicatifs. **Un tel risque d'effet dissuasif doit être pris en compte dans l'appréciation de la proportionnalité de la mesure**, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[19] et

---

[17] Conseil communal de Bruxelles, Séance publique du lundi 13 octobre 2025, https://www.brussels.be/sites/default/files/11.%20Conseil%20communal%2013-10-2025.pdf, p.55.

[18] Le concept d'effet dissuasif (chilling effect) désigne l'effet négatif d'une action de l'État qui dissuade par anticipation des personnes d'exercer leurs droits, par crainte de procédures ou de sanctions. Voir : Laurent Pech, The concept of chilling effect, 2021, p. 4..

[19] Cour eur. D.H., arrêt *Balçık et autres c. Turquie*, req. n°25/02, 29 novembre 2007, § 41.

aux observations du Comité des droits de l'homme[20]. La mesure pourrait ainsi, paradoxalement, avoir pour effet de limiter l'exercice de la liberté de réunion qu'elle entend contribuer à protéger.

En outre, Amnesty International s'inquiète de la manière dont des dispositions de cette nature pourraient être mises en œuvre. Le projet de loi se contente d'indiquer que « les services de police veillent au respect de l'interdiction » sur l'ensemble du territoire, sans définir les méthodes spécifiques de ce contrôle.

Ce silence législatif se doit d'être mis en avant en ce qu'il intervient dans un contexte belge marqué par une volonté politique d'étendre le recours aux outils biométriques[21] malgré une absence de cadre légal clair permettant de prévenir des risques de violation des droits humains[22].

Ainsi, il existe un risque que la police ait recours à des méthodes de surveillance intrusives – telles que des contrôles d'identité systématiques et généralisés, l'utilisation de la reconnaissance faciale et des technologies de vidéosurveillance algorithmiques – qui peuvent comporter des risques pour les droits humains et sont source de préoccupation.

L'Observation générale n°37 du Comité des droits de l'homme rappelle d'ailleurs que toute collecte de données lors de manifestations ne doit avoir ni effet dissuasif, ni porter atteinte à la vie privée, exigeant un contrôle indépendant et transparent que le texte ne prévoit pas[23].

Conclusion

Au vu de son caractère général, de sa durée excessive, de son étendue géographique nationale et du manque d'individualisation de la mesure, la proposition de loi ne satisfait pas aux exigences strictes de nécessité et de proportionnalité requises pour toute restriction aux libertés d'expression et de réunion pacifique.

---

[20] Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), Observation générale 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, §36.

[21] L'accord de gouvernement fait en effet état de la volonté du « déploiement de la technologie de reconnaissance faciale pour la détection des condamnés et des suspects. Voir Accord de coalition fédérale 2025-2029, 31 janvier 2025, disponible sur https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf, p. 145. De même, « l'utilisation de systèmes d'identification biométrique à distance en temps réel dans l'espace public » est explicitement mentionné dans la note de politique générale sécurité pour 2025 (DOC 56 0856/019) https://www.dekamer.be/doc/FLWB/pdf/56/0856/56K0856019.pdf , pp-32-34.

[22] Voir not. Ligue des droits humains, #Protectmyface, https://www.archive.liguedh.be/une-petition-pour-interdire-la-reconnaissance-faciale-dans-lespace-public-bruxellois-2/.

[23] Comité des droits de l'homme de l'ONU (CDH), Observation générale 37 sur le droit de réunion pacifique (art. 21), 17 septembre 2020, Doc. ONU CCPR/C/GC/37, §§ 61-62.

Amnesty International exprime dès lors de graves préoccupations face à cette proposition de loi, dont l'adoption et la mise en oeuvre entraînerait une atteinte particulièrement grave aux droits fondamentaux garantis par les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 19 et 26 de la Constitution belge, ainsi que les articles 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, Amnesty International recommande donc le rejet de la proposition de loi analysée.