Interdire Civitas ?

Should Civitas Be Banned?

Samuel Etoa

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/crdf/307>

DOI : 10.4000/crdf.307

ISSN : 2264-1246

Éditeur

Presses universitaires de Caen

Édition imprimée

Date de publication : 16 novembre 2018

Pagination : 45-58

ISBN : 978-2-84133-901-3

ISSN : 1634-8842

Référence électronique

Samuel Etoa, « Interdire Civitas ? », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 16 | 2018, mis en ligne le 16 novembre 2019, consulté le 14 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/crdf/307> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.307>

Interdire Civitas ?

Samuel ETOA

Maître de conférences en droit public à l'université de Caen Normandie

Centre de recherche sur les droits fondamentaux et les évolutions du droit (CRDFED, EA 2132)

I. Une dissolution envisageable

A. Un corpus juridique ouvert à l'interdiction des partis politiques

1. L'existence de dispositions législatives applicables en droit interne
2. La dissolution des partis politiques et la Convention européenne des droits de l'homme

B. Le caractère antidémocratique du parti politique Civitas

1. L'ambition première de Civitas : la fin du principe de laïcité
2. La provocation à la discrimination, à la haine et à la violence

II. Une dissolution écartée

A. Les incertitudes procédurales

1. Une procédure insuffisamment protectrice des libertés
2. Une dissolution non conforme aux principes démocratiques ?

B. Une mise en œuvre problématique

« La démocratie est le seul régime qui se croie tenu, par ses principes, de ne pas se défendre contre ses ennemis », écrivait Raymond Aron lors d'un cours professé à l'École nationale d'administration¹. Fondée sur les notions de pluralisme, de tolérance et d'esprit d'ouverture, la démocratie est en effet génétiquement programmée pour accueillir toutes les expressions, y compris les plus subversives². Les partis politiques jouent un rôle primordial en la matière. La Cour européenne des droits de l'homme relève d'ailleurs avec justesse l'importance de ces derniers « pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie »³. Envisagée sous cet angle, l'interdiction d'une formation

politique peut poser problème puisqu'elle tend à rapprocher les régimes démocratiques des régimes totalitaires ou dictatoriaux. En effet, « comment parler d'interdiction si la démocratie suppose dialogue et acceptation de toutes les opinions ? »⁴. Le paradoxe semble profond même s'il n'est peut-être qu'apparent. Car l'idée selon laquelle la démocratie ne serait plus véritablement elle-même si d'aventure celle-ci décidait de se défendre contre ses ennemis a tout du sophisme. C'est ainsi que, rigoureux en apparence, le raisonnement qui conduit à cette assertion pose un certain nombre de problèmes logiques parmi lesquels celui de laisser croire à une définition unique et univoque de la

1. R. Aron, *Introduction à la philosophie politique. Démocratie et révolution*, Paris, Librairie générale française (Le livre de poche. Références), 1997, p. 93.
2. Cour EDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*, n° 5493/72, § 49.
3. Cour EDH, 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 133/1996/752/951, § 43.
4. B. Pauvert, « La démocratie contre les partis ? Retour sur l'interdiction des partis et groupements politiques », in *Partis politiques et démocratie. Inséparables mais incompatibles ?*, C. Boutin, F. Rouvillois (dir.), Paris, F.-X. de Guibert (Combat pour la liberté de l'esprit), 2005, p. 264.

démocratie et de ses impératifs⁵. Or, tel n'est pas le cas. Ainsi, à côté de la définition formelle et procédurale de la démocratie se substitue une autre vision de celle-ci, une vision substantielle et militante, celle d'une « démocratie apte à se défendre », dont l'effet serait justement de permettre à l'État de « prendre des mesures concrètes [...], au besoin en apportant des restrictions au pluralisme »⁶. C'est d'ailleurs cette conception de la démocratie qui se déploie dans un certain nombre d'États européens qui, à l'instar de l'Allemagne, de l'Espagne, du Portugal, de l'Irlande ou de la Grèce, ont choisi d'intégrer à leur droit positif des procédures d'interdiction des partis politiques jugés antidémocratiques⁷.

En France, l'interdiction de partis et groupements politiques se pose à échéances plus ou moins régulières. Ainsi de la controverse de la fin des années 1990 sur la dissolution du Front national⁸. Plus proches, les débats autour du Parti des musulmans de France, aujourd'hui disparu, dont le symbole représentait Marianne portant le voile sur fond de drapeau français⁹. Mais, il semble que l'exemple le plus récent soit celui de Civitas. Créé en 1999, l'Institut Civitas est officiellement devenu depuis le mois d'avril 2016 un parti politique¹⁰. La chose a attiré l'attention tant l'Institut a défrayé la chronique. Ainsi, en 2011, l'Institut organise des manifestations contre les pièces des dramaturges Romeo Castellucci d'une part et Rodrigo Garcia d'autre part, jugées blasphématoires¹¹. La même année, l'association jette son dévolu sur *Piss Christ*, œuvre de l'artiste américain Andres Serrano qui, sous une forme photographique, représente un crucifix plongé dans un

bain de sang et d'urine¹². En 2013, à l'occasion de la loi sur le mariage pour tous, les membres de Civitas posent genoux à terre pour des prières de rue devant l'Assemblée nationale et le Sénat. En 2014, c'est au tour du film *Tomboy*, de Céline Sciamma, de subir les foudres de cette association¹³. Notons toutefois que Civitas ne s'arrête pas aux protestations verbales propres aux ligues de vertu. Pour preuve, c'est en marge d'un cortège de Civitas que la journaliste Caroline Fourest et des militantes du mouvement Femen seront molestées, et cela sans que l'Institut ne prenne la peine de condamner ces violences¹⁴. Au contraire, le communiqué du 18 novembre 2012 publié sur le site de Civitas justifie l'agression subie par la reporter en des termes éloquents. Selon ce texte, en effet,

[Caroline Fourest] accompagnait des extrémistes féministes et homosexuelles qui se sont présentées entièrement dénudées devant les enfants (ce que cette journaliste appelle de « l'humour »). Leur contre-manifestation n'était pas déclarée. Elles se sont approchées de notre colonne en hurlant, en présence des forces de sécurité. Il faut noter que toutes ces contre-manifestantes agressives, Caroline Fourest comprise, ont été arrêtées par celles-ci¹⁵.

Que des voix se soient ainsi élevées dès 2012 afin de demander l'interdiction de ce mouvement n'est donc pas si surprenant. Que ces voix aient perduré en 2016 pour que soit prononcée la dissolution de ce qui était désormais un nouveau parti politique, non plus. Dans une lettre adressée le 28 juin 2016 au Premier ministre Manuel Valls, Laurence Marchand-Taillade souligne le caractère pour le moins « insolite » de l'objet de ce nouveau parti politique¹⁶. Il est

5. Il est d'ailleurs intéressant de constater que Raymond Aron lui-même ne rejetait pas l'hypothèse d'une défense de la démocratie contre ses ennemis. Ainsi, après avoir qualifié la démocratie de « seul régime qui se croie tenu, par ses principes, de ne pas se défendre contre ses ennemis », l'auteur estime que : « La démocratie ne se définit pas par le fait qu'elle dit : celui qui ne veut pas du régime de compétition pacifique peut tout faire pour le détruire. Le principe, c'est d'abord d'organiser une compétition pacifique pour l'exercice du pouvoir. L'organisation de la compétition pacifique, par définition, est faite pour ceux qui acceptent la compétition pacifique. À partir du moment où des individus ou des groupes disent qu'ils sont contre le système, qu'ils sont hostiles au système et qu'ils le détruiront, ceux qui veulent du système ont parfaitement le droit de se défendre. Ce n'est pas contraire au principe » (R. Aron, *Introduction à la philosophie politique...*, p. 93).
6. F. Sudre, « Le pluralisme saisi par le juge européen », in *Droit et pluralisme*, L. Fontaine (dir.), Bruxelles, Bruylant (Droit et justice ; 76), 2007, p. 274.
7. Sur ces questions, voir C. Grewe, H. Ruiz Fabri, *Droits constitutionnels européens*, Paris, Presses universitaires de France (Droit fondamental), 1995, p. 233 ; P. Guillot, « L'interdiction des partis antidémocratiques en droit international et comparé », in *Partis politiques et démocratie...*, p. 298 sq. ; P. Esplugas, « L'interdiction des partis politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 36, 1998, p. 675 sq.
8. Voir *Le Front national et le droit*, B. Villalba, X. Vandendriessche (dir.), Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion (Sciences politiques), 2001.
9. Voir G. Chevrollier, question écrite au ministère de l'Intérieur, n° 22851, Assemblée nationale, 14^e législature, *Journal officiel de la République française*, 2 avril 2013, p. 3479 ; réponse du ministère de l'Intérieur, Assemblée nationale, 14^e législature, *Journal officiel de la République française*, 10 septembre 2013, p. 9497.
10. Annonce n° 1607 modifiant les statuts de Civitas, *Journal officiel de la République française*, 23 avril 2016, p. 98 ; voir également, en ce qui concerne l'association de financement du groupement politique Civitas, la décision du 18 mai 2016 prise par la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) portant agrément d'associations de financement d'un parti politique, *Journal officiel de la République française*, 12 juin 2016, texte 45.
11. Il s'agissait ici respectivement des pièces intitulées *Sur le concept du visage du fils de Dieu* de l'Italien Romeo Castellucci et *Golgota picnic* de l'Argentin Rodrigo Garcia.
12. Voir M. Mégevand, « Le "Piss Christ", victime de la croisade de Civitas », *Le Monde des religions*, 19 avril 2011.
13. Le film raconte l'histoire d'une jeune fille, Laure, qui le temps d'un été se fera passer pour un garçon, Mickaël ; « garçon » dont s'éprendra Lisa. Sur les initiatives de Civitas à l'encontre de *Tomboy*, voir Q. Girard, « "Tomboy" : Civitas appelle à harceler Arte », *Libération*, 18 février 2014. Voir également les communiqués de Civitas : « Le film Tomboy n'a sa place ni à l'école ni à la télévision », du 17 février 2014 et « Mobilisez-vous contre "Tomboy" film "militant" et "subversif" », du 18 février 2014. Ces communiqués sont disponibles en ligne sur le site de Civitas, rubrique « Documentation », onglet « Communiqués ».
14. Voir « Des féministes et des journalistes molestés pendant la manifestation contre le mariage gay », *L'Express*, 18 novembre 2012.
15. Communiqué en ligne sur le site de Civitas, rubrique « Documentation », onglet « Communiqués ».
16. L. Marchand-Taillade, « Civitas deviendrait un parti politique », lettre au Premier ministre Manuel Valls, 28 juin 2016, disponible sur le site de l'observatoire de la laïcité du Val d'Oise (http://www.observatoirelaicite95.org/resources/courrier+M+Valls_CIVITAS_20160628.pdf) ; du même auteur : *L'urgence laïque*, Paris, Michalon, 2017, p. 43-49.

vrai que l'on trouve assez peu de formations sur l'échiquier politique français dont la mission antirépublicaine est si clairement et si ouvertement exprimée. Il n'est ainsi que de reprendre les statuts de Civitas et de les croiser avec son programme pour comprendre que le credo de cette nouvelle formation est aux antipodes du modèle démocratique et républicain¹⁷. Le 29 juin 2016, le député de Charente-Maritime Olivier Falorni questionnera le gouvernement à ce sujet. Interpellé lors d'une séance de questions d'actualité à l'Assemblée nationale, le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, écarte toute possibilité d'interdiction¹⁸. Deux arguments sont mobilisés pour cela. Le premier, d'ordre juridique, ne souffre aucune discussion. Face au député qui demandait que l'on retire instamment « l'agrément » offert à Civitas, Bernard Cazeneuve avait rappelé le principe de libre constitution des partis politiques en droit français ; une règle constitutionnelle qui implique que la création d'un parti ou d'un groupement politique ne soit pas soumise à une condition d'agrément de la part des pouvoirs publics mais à une simple déclaration faite en préfecture ou sous-préfecture¹⁹. Selon ce dernier en effet, l'interdiction d'un parti politique ne serait pas conforme aux exigences de la démocratie puisque, toujours selon le ministre, le propre de la démocratie est de permettre toutes les expressions, y compris celles qui n'en défendraient pas les valeurs²⁰.

Dont acte. Mais la réponse gouvernementale a de quoi interpellier. Elle laisse entendre en effet qu'aucune voie de droit particulière n'existerait qui permettrait de dissoudre des partis politiques dont les activités seraient jugées antidémocratiques. Or, tel n'est pas le cas. Non seulement ces dispositifs existent bel et bien en droit français, mais ils seraient applicables à Civitas (I). Pour le dire autrement, ce qui est de nature à poser problème ici ne doit pas être recherché dans le principe de l'interdiction d'un parti politique ou de ce parti politique, mais dans les modalités de mise en œuvre de cette interdiction (II).

I. Une dissolution envisageable

Contrairement à ce que semble soutenir Bernard Cazeneuve, l'interdiction de Civitas est tout à fait envisageable. Fi donc des arguments tenant à la nature de la démocratie et à

l'impossibilité de celle-ci de se défendre contre ses ennemis. Car loin en effet de consacrer le principe d'une démocratie formelle, le droit français met en place une démocratie substantielle, comme telle fondée sur un certain nombre de valeurs (A). Valeurs que Civitas se donne précisément pour tâche de pourfendre (B).

A. Un corpus juridique ouvert à l'interdiction des partis politiques

Il s'agira ici de rappeler qu'à défaut de consacrer une procédure d'interdiction des partis politiques dans sa Constitution, le droit français retient la possibilité de prononcer cette interdiction dans le cadre de dispositions à caractère législatif (1). Le droit de la Convention européenne des droits de l'homme consacre également cette possibilité (2).

1. L'existence de dispositions législatives applicables en droit interne

Longtemps laissés en marge du droit²¹, les partis politiques bénéficient, depuis 1958, d'une reconnaissance juridique. L'article 4 de notre loi fondamentale est en effet le premier dans notre histoire constitutionnelle à mentionner explicitement le rôle de ces groupements. Issu de la volonté gaullienne d'en finir avec « le régime des partis »²², l'article 4 affirme les principes de libre constitution et de libre activité des partis et groupements politiques, sans chercher toutefois à définir plus avant les notions exposées²³. Preuve en outre de ce qu'une certaine forme de démocratie avait irrigué l'esprit des rédacteurs, l'article 4 de la Constitution affirme également l'existence de limites à l'activité des partis. Selon cette disposition : « Ils [les partis et groupements politiques] doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie »²⁴.

A contrario, un parti qui ne respecterait pas ces deux principes pourrait donc faire l'objet d'une mesure d'interdiction. On sait toutefois que tel n'est pas le cas et que, faute d'une procédure juridictionnelle organisée en ce sens, l'article 4 n'a juridiquement que la portée d'une

17. Sur les objectifs de Civitas et l'idéologie prônée par cette formation, voir *infra* (point I.B).

18. O. Falorni, question au ministère de l'Intérieur, n° 4114, Assemblée nationale, 14^e législature, *Journal officiel de la République française*, 30 juin 2016, p. 4840.

19. Selon le ministre de l'Intérieur, en effet : « Les principes qui régissent la création des partis politiques et des associations de financement sont définis par l'article 4 de la Constitution, qui établit le principe de la libre création des partis politiques. Les principes relatifs aux structures de financement, qui rappellent ceux de l'article 4 de la Constitution, résultent quant à eux de la loi de mars 1988 » (réponse apportée par B. Cazeneuve à O. Falorni, question précitée).

20. Selon le ministre de l'Intérieur : « [...] la démocratie a cette force, que vous considérez dans votre question comme une faiblesse, de permettre l'expression de ceux qui ne pensent pas comme ceux qui, dans la démocratie, [en] défendent les valeurs » (réponse apportée par B. Cazeneuve à O. Falorni, question précitée).

21. Voir P. Larrieu, « Les partis politiques, en marge du droit ? », *Revue du droit public*, n° 1, 2011, p. 179 *sq.*

22. P. Jan, « La V^e République et les partis », *Pouvoirs*, n° 163, 2017, p. 6.

23. Voir l'article 4, alinéa 1 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui souligne que les partis et groupements politiques « se forment et exercent leur activité librement ». D'une manière générale sur la rédaction de cet article, voir P. Avril, « L'article 4 : explication d'un paradoxe », in *L'écriture de la Constitution de 1958*, D. Maus, L. Favoreu, J.-L. Parodi (dir.), Aix-en-Provence – Paris, Presses universitaires d'Aix-Marseille – Economica, 1992, p. 713 *sq.* ; O. Gohin, « L'encadrement des partis en droit français », in *Partis politiques et démocratie...*, p. 205 *sq.*

24. Art. 4, al. 1 de la Constitution du 4 octobre 1958.

pétition de principe²⁵. En d'autres termes, si les rédacteurs avaient initialement pour objectif d'instituer un statut constitutionnel des partis politiques, ils ont échoué dans leurs ambitions. Notons toutefois que le laconisme de la Constitution de la V^e République ne signifie pas l'impunité des partis politiques. On ne saurait oublier en effet que ces partis sont constitués pour une large part sous la forme d'associations ou de groupements de fait²⁶. Cette observation, ajoutée à l'absence de définition juridique précise des partis politiques²⁷, explique que la question de l'interdiction de ces derniers relève *in fine* du droit des associations.

Deux types de procédures sont dès lors envisageables en la matière : une procédure judiciaire et une procédure administrative. La procédure judiciaire est prévue à l'article 3 de la loi de 1901. Cette disposition permet de frapper de nullité les associations ayant une cause ou un objet illicite, contraire aux lois et aux bonnes mœurs ou qui auraient pour but de porter atteinte à « l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement ». Ceci dit, cette procédure est d'un secours assez faible en matière de partis politiques. Plusieurs raisons expliquent cette relative inutilité. La première de ces raisons tient précisément à l'intervention du juge. Outre le fait que cette intervention nécessite une saisine, le recours à une juridiction demande nécessairement du temps. Or, il peut être expédient, face à une association illégale en raison d'une cause ou d'un objet illicite ou face à une association dont l'ambition est de porter atteinte au territoire national et/ou à la forme républicaine du gouvernement, d'agir avec célérité ; toutes choses que ne permet pas l'article 3 de la loi. Par ailleurs, une deuxième raison parfois évoquée concerne précisément le recours au juge lorsque sont en cause des formations politiques. C'est ainsi que, confronté à une demande de nullité sur la base de l'article 3 de la loi sur le contrat d'association, le juge peut éprouver la plus grande des réticences à entrer

dans un conflit que d'aucuns qualifient de politique²⁸. Une illustration en ce sens nous est offerte par l'arrêt *GPMF* du 2 octobre 2007, dans lequel la Cour de cassation a considéré que les statuts de cette association – statuts qui établissaient que « la France est toujours une royauté, avec une apparente vacance du trône » – ne permettaient pas d'établir avec certitude que ledit groupement avait pour but de revenir sur la forme républicaine du gouvernement²⁹. Du reste, l'article 3 de la loi de 1901 ne fut d'aucun secours non plus au début des années 1930, lorsque se multiplièrent les ligues factieuses dont les plus virulentes avaient pour projet de mettre un terme, dans la violence si cela s'avérait nécessaire, à la République. D'où la seconde voie de droit instituée par le législateur avec la loi sur les groupes de combat et les milices privées du 10 janvier 1936.

Ce texte prévoit, à côté de la procédure judiciaire mise en place en 1901, une procédure de dissolution administrative des associations. Initialement limitée à trois cas de dissolution seulement, les motifs de dissolution se sont toutefois multipliés au gré des modifications législatives apportées à ce texte. Actuellement inscrit à l'article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure, l'article 1^{er} de loi du 10 janvier 1936 prévoit désormais sept cas de dissolution potentiels d'associations ou de groupements de fait. Loin d'être demeurée théorique, la loi a été appliquée à plus d'une centaine de reprises par les pouvoirs publics depuis son entrée en vigueur. Cette mise en œuvre paraît d'ailleurs d'autant plus simple à opérer avec la disparition du critère de recours à la force qui était au cœur des motifs originels de dissolution. C'est ainsi que les alinéas 4, 5 et 6 de l'article 1^{er} de la loi ne font plus état de la nécessité de se livrer à des actions violentes. Quant aux trois premiers alinéas, la jurisprudence administrative a assoupli leurs conditions de mise en œuvre. En effet, comme le soulignent MM. Robert et Duffar, depuis l'arrêt *Sieur de Lassus, Pujo et Real del Sarte*³⁰, le Conseil d'État admet « qu'il n'est plus

25. Sur ce point spécifique, voir P. Esplugas, « L'interdiction des partis politiques », p. 687-692.

26. Cass., 1^{re} civ., 25 janvier 2017, n° 15-25561.

27. Voir N. Tolini, *Le financement des partis politiques*, Paris, Dalloz, 2007, p. 407 sq. Notons toutefois que la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique consacre une définition exclusivement formelle de ce que sont ces partis ou groupements politiques. Comme l'explique en effet Jean-Pierre Camby, « le parti politique est désormais appréhendé par le législateur sous son aspect financier et économique : un parti est une structure économique précise, qui peut collecter des fonds et intervenir dans les campagnes électorales » (J.-P. Camby, « Qu'est-ce qu'un parti ou un groupement politique ? », *Petites affiches*, n° 29, 7 mars 1997, p. 14 sq.). Voir aussi L. Touvet, « La définition du parti ou du groupement politique au regard de la législation sur le financement des campagnes électorales. Conclusions sur Conseil d'État, Assemblée, 30 octobre 1996, *Élections municipales de Fos-sur-Mer* », *Revue française de droit administratif*, 1997, p. 59 sq. La loi ne propose donc pas une définition substantielle du parti politique ; voir, en ce sens, CE, 22 mars 1999, *Avrillier*, n° 196824. Dans cette affaire, le requérant demandait que soit annulée par le Conseil d'État l'aide financière qui avait été accordée au Front national. Il soutenait pour cela que ce parti ne pouvait prétendre au versement d'une aide publique sur le fondement de la loi du 11 mars 1988 dans la mesure où le programme de ce parti méconnaissait les principes démocratiques. Dans le droit fil des conclusions de son rapporteur public, Jean-Denis Combexelle, le Conseil d'État rejette la requête. Pour la haute juridiction en effet : « [...] l'administration, en procédant à l'attribution des aides aux partis et groupements politiques, ne peut prendre en compte que les seules conditions posées par les dispositions législatives précitées ; [...] dès lors le moyen par lequel, pour contester la légalité du décret attaqué, le requérant entend critiquer les thèses et le programme d'un parti ou groupement politique, est inopérant ». Pour le dire comme le rapporteur public dans l'affaire précitée, « Le législateur a précisément voulu éviter, comme cela a été précédemment souligné, toute intrusion sur le contenu du programme en instituant des critères purement formels tenant au nombre de candidats présentés et aux nombres de suffrages » (J.-D. Combexelle, conclusions non publiées sur CE, 22 mars 1999, *Avrillier*, p. 3). Dès lors, « Ce n'est que si un parti était interdit, sur le fondement de l'article 1-6^e de la loi du 10 janvier 1936 tel que modifié par la loi n° 72-456 du 1^{er} juillet 1972, qu'il serait exclu des élections et, par voie de conséquence, exclu du bénéfice de l'aide publique » (*ibid.*).

28. Voir P. Larrieu, « Les partis politiques, en marge du droit ? ».

29. Cass., 1^{re} civ., 2 octobre 2007, n° 06-13732 ; Y. D., « Objet social – La Cour de cassation plus royaliste que le roi ? », *Juris association*, n° 369, 2007, p. 8 ; P. Fadeuilhe, « La République est-elle en danger ? Les enseignements de l'arrêt *GPMF* », *Juris association*, n° 383, 2008, p. 26.

30. CE, Ass., 4 avril 1936, *Sieur de Lassus, Pujo et Real del Sarte*, *Recueil Sirey*, 1936, III, 42.

nécessaire d'utiliser la force pour encourir la dissolution : il suffit de ne pas rejeter la possibilité d'y recourir »³¹. Nous verrons plus loin que cette dilution du critère du recours à la force pose un certain nombre de problèmes à la doctrine. Soulignons pour l'heure que le droit européen est au diapason de la vision française sur ce sujet.

2. La dissolution des partis politiques et la Convention européenne des droits de l'homme

Originellement envisagée sous l'angle de l'article 17 et de la théorie de l'abus de droit³², la validité des mesures étatiques d'interdiction des partis politiques aux stipulations conventionnelles est désormais appréciée sous l'angle de l'article 11 sur la liberté d'association. Il faut dire que l'article 17 était de nature à inquiéter puisque, comme l'explique Frédéric Sudre, ce dernier organise moins

[...] une restriction des droits garantis que la déchéance du droit [de se prévaloir de la Convention] dans le but de détruire les droits de l'homme ou de les limiter au-delà de ce qui est prévu³³.

Aussi bien la Cour a-t-elle jugé pertinent dans son arrêt *Parti communiste unifié c. Turquie* de 1998 d'écarter purement et simplement l'application de l'abus de droit du contentieux né de l'interdiction des partis politiques. Pour autant, la Cour se livre à un examen extrêmement minutieux des mesures étatiques et, dans l'affaire précitée, retient finalement la violation de l'article 11 par la Turquie. En effet, « seules des raisons convaincantes et impératives » peuvent justifier la dissolution d'un parti politique ; les exceptions de l'article 11, § 2 sont par conséquent d'interprétation stricte³⁴. Loin donc de fermer définitivement la porte à la dissolution des partis politiques, la Cour européenne des droits de l'homme pose au contraire des jalons à la conventionnalité de ces interdictions³⁵, ce que confirme par ailleurs la jurisprudence du *Refah Partisi*. Dans cette décision, les juges du Palais des droits de l'homme devaient une nouvelle fois se prononcer sur le sort d'un parti turc, ici le Refah Partisi ou Parti de la Prospérité, accusé de vouloir établir sur le territoire national un système multi-juridique fondé sur la loi coranique : la Charia. Contrairement à l'arrêt de 1998, la Cour valide la dissolution du Refah Partisi. Elle estime en outre, au paragraphe 98 de l'arrêt,

[...] qu'un parti politique peut promouvoir un changement de législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État à deux conditions : 1. Les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; 2. le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux³⁶.

Ceci étant dit la nature des conditions visées par la Cour n'est pas clairement explicitée. En effet, ces conditions sont-elles cumulatives ou sont-elles au contraire alternatives ? La méthode rédactionnelle utilisée pourrait, dans un premier temps au moins, laisser à penser que nous avons affaire à des conditions cumulatives, de sorte que seraient validés les partis qui, tout en étant dotés d'un objet antidémocratique, useraient de moyens légaux et démocratiques pour mettre en œuvre cet objet. Cette observation est importante s'agissant précisément du critère de recours à la force. Un parti qui refuserait de recourir à la force serait perçu comme étant conventionnel et les mesures nationales de dissolution prises à son encontre, inconventionnelles. Les choses sont cependant plus nuancées qu'il y paraît et le juge d'ajouter

[...] qu'il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas 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 contre les sanctions infligées pour ces motifs³⁷.

Les buts du parti sont par conséquent essentiels. Primordiaux même puisqu'il paraît clairement admis qu'un parti peut encourir la dissolution du seul fait de son objet. Ainsi, pour mettre en lumière le caractère antidémocratique d'une formation, la Cour se fonde non seulement sur le programme et les statuts de celle-ci, mais aussi, dans la mesure où ces derniers peuvent en cacher les ambitions réelles des fondateurs du parti en question, sur les déclarations et communiqués de leurs membres et de leurs dirigeants. Par exemple, dans l'arrêt *Refah Partisi*, le juge européen considère que le projet d'instauration de la Charia et les conséquences que celui-ci entraîne sur le respect des libertés justifie la dissolution. Ce disant, la juridiction strasbourgeoise affirme l'existence d'une incompatibilité radicale entre la Charia, d'une part, et la démocratie, d'autre part, tout en soulignant au passage

31. J. Robert, J. Duffar, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, 6^e éd., Paris, Montchrestien (Domat droit public), 1996, p. 768-769.

32. Voir P. Le Mire, « Article 17 », in *La Convention européenne des droits de l'homme. Commentaire article par article*, L.-E. Pettiti, E. Decaux, P.-H. Imbert (dir.), Paris, Economica, 1995, p. 512-513. L'auteur évoque en effet la décision de la Commission du 20 juillet 1957 relative au parti communiste allemand. Dans cette décision, la Commission déclare irrecevable la requête de ce parti qui contestait la mesure d'interdiction qui avait été prise à son encontre. Selon la Commission, le parti communiste allemand était redevable de la procédure de l'article 17 de la Convention. Dès lors, ce dernier ne pouvait s'appuyer sur aucune disposition de la Convention, ce qui incluait les stipulations des articles 9, 10 et 11 de ce texte.

33. F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 6^e éd., Paris, Presses universitaires de France (Droit fondamental. Classiques), 2003, p. 202.

34. Cour EDH, 30 janvier 1998, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 133/1996/752/951, § 46. Pour une analyse de cette décision, voir S. Perez, « La dissolution d'un parti politique est contraire à la liberté d'association », *Recueil Dalloz*, 1998, p. 372 sq. ; L.-E. Pettiti, « Conditions et critères que doivent remplir les décisions nationales décidant de la dissolution de partis politiques ou d'associations. L'affaire *Parti communiste turc c. Turquie* », *Revue de sciences criminelles*, 1998, p. 602 sq.

35. Voir I. Kitsou-Milonas, « Dissolution des partis politiques », *Europe*, n° 11, novembre 2001, comm. 344.

36. Cour EDH, GC, 13 février 2003, *Refah Partisi c. Turquie*, n° 41340/98, 41343/98, 41344/98, § 98.

37. *Ibid.* (nous soulignons).

l'importance que revêt le principe de laïcité dans l'ordre juridique turc. Cela revient à dire que l'annihilation du principe de laïcité dans le cadre d'un régime théocratique est perçue comme une justification potentielle de dissolution. Or, cette précision est importante pour Civitas.

B. Le caractère antidémocratique du parti politique Civitas

Il ne saurait être question dans les lignes qui vont suivre d'envisager point par point les différents fondements d'une interdiction du parti Civitas, mais uniquement de développer les principaux motifs qui, selon nous, sont de nature à commander cette dissolution. Ainsi laisserons-nous de côté les alinéas 1 (association appelant à des manifestations armées dans les rues), 2 (groupes de combat et milice privée), 4 (association dont l'activité est de faire échec au rétablissement de la légalité républicaine) et 7 (association se livrant à des activités terroristes) de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes armés et les milices privées. Une question plus épineuse concerne cependant le cinquième alinéa de l'article 1^{er} de cette loi, telle que modifiée en 1951, qui permet la dissolution administrative des associations et des groupements de fait qui auraient pour but d'exalter la collaboration avec l'ennemi lors de la Seconde Guerre mondiale. La jurisprudence administrative récente a en effet démontré que, loin d'être anachronique ou archaïque, ce fondement de dissolution demeurerait actif en droit français. Ainsi, dans l'arrêt relatif au groupe nationaliste et identitaire L'Œuvre française, le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur cette possibilité de dissolution. Dans la décision en question, le juge administratif s'emploie à caractériser cette cause de dissolution par le biais d'un faisceau d'indices. Sont notamment visés la participation à des commémorations de la mort de Philippe Pétain ou l'organisation de camps d'été placés sous la figure de ce dernier, la référence dans les écrits et publications de l'association à des personnalités favorables à la collaboration, le choix d'emblèmes rappelant ceux utilisés par l'État français, ou la participation à certains événements

organisés par l'association d'individus condamnés pour délit de négationnisme³⁸. Pareille incrimination n'est pas sans intérêt dans le cas de Civitas. En effet, ce parti dérive de l'ex-« Cité catholique » créée par le pétainiste Jean Ousset. Ces racines ne sont pas ignorées par le nouveau parti politique qui multiplie les références à Pétain³⁹ et relaie les propos de personnalités qui, à l'instar d'Alain Soral, ont été condamnées pour négationnisme⁴⁰. Reste que les points les plus évidents de dissolution du parti politique Civitas sont, à notre avis, de deux ordres. Il s'agit d'une part de l'atteinte qui est portée au principe de laïcité (1) et d'autre part de la provocation à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (2).

1. L'ambition première de Civitas : la fin du principe de laïcité

Nous avons vu précédemment que, dans l'esprit de la Cour européenne des droits de l'homme, la dissolution d'un parti politique peut être justifiée lorsque ce parti a pour ambition de mettre un terme au système laïque prôné par l'État afin de lui substituer un système de type théocratique. Cette solution jurisprudentielle n'est en rien surprenante compte tenu de l'importance accordée par la Cour à la liberté de religion ; liberté qui selon la formule consacrée constitue l'une des assises de la démocratie⁴¹, et qui en toute logique se verrait remise en cause par l'instauration de la loi coranique et du système multi-juridique que suppose cette dernière. C'est dire par conséquent à quel point le projet politique du Refah Partisi s'avère contraire aux valeurs que prône la Convention. Or, nous pensons que le raisonnement de la Cour de Strasbourg pourrait être étendu à Civitas. En tant que parti politique, Civitas se donne en effet pour objet – et donc pour objectif – d'œuvrer

[...] à promouvoir et défendre la souveraineté et l'identité nationale et chrétienne de la France en s'inspirant de la

38. CE, 30 décembre 2014, *Association L'Œuvre française et autre*, n° 372322, *L'actualité juridique. Droit administratif*, 2015, p. 939 sq, note R. Rambaud.

39. Ainsi de la conférence d'Alain Escada, président de Civitas, lors de la fête du Pays Réel, dont le titre est un hommage direct à Philippe Pétain et à Charles Maurras : « Dieu, Famille, Patrie. Une devise pour le Pays Réel », 24 mars 2018, vidéo en ligne sur le site de Civitas, rubrique « Documentation », onglet « Audio (conférences) ». Notons également lors de cette conférence les propos suivants : « Parce que le bon sens d'un paysan a bien souvent plus d'utilité que les calculs d'un énarque ; *parce que "la terre ne ment pas", comme l'a dit un grand maréchal de France* » (propos tenus à 10 minutes et 10 secondes ; nous soulignons). Voir également, toujours sur le site de Civitas (rubrique « Documentation », onglet « Communiqués »), l'article « France Jeunesse Civitas, promotion "Saint-Michel" », 30 septembre 2017. Cet article relate le déroulement du premier « camp de cohésion » organisé par France Jeunesse Civitas. Les images de l'article laissent entendre que l'activité première de ce camp, outre la prière, est l'entraînement physique et la préparation au combat. L'article se termine par une prière dont certaines des paroles font état d'une nostalgie pour la période vichyste. Ainsi le passage suivant : « Claquez bannières de la chrétienté / Contre révolution. / Notre honneur est fidélité, / Chez nous Dieu premier servi, / La France est aux Français / Travail, Famille, Patrie / Nos devises sont fixées [...] » (nous soulignons).

40. Alain Soral a ainsi été condamné par la cour d'appel de Paris, le 18 janvier 2018, pour contestation de crime contre l'humanité à la suite d'un dessin montrant le visage de Charlie Chaplin devant une étoile de David et demandant « Shoah où es-tu ? » ; voir sur ce point l'article « Alain Soral condamné en appel pour un dessin jugé négationniste », *Le Figaro*, 18 janvier 2018. Des liens existent en effet entre Alain Soral et Civitas puisque l'on trouve toujours sur le site de Civitas des vidéos pourtant anciennes de conférences ; ainsi de la vidéo « Hommage à Jeanne d'Arc » d'Alain Soral du 2 mai 2015 (site de Civitas, rubrique « Actualités », onglet « Entretiens ») ou la conférence intitulée « De la nécessité de l'enracinement » tenue dans les locaux d'Égalité et Réconciliation du Nord-Pas-de-Calais, le 18 septembre 2016, qui réunissait pour un regard croisé Alain Soral et Alain Escada (site de Civitas, rubrique « Documentation », onglet « Audio (conférences) »).

41. Voir, en ce sens, Cour EDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis c. Grèce*, série A, n° 260-A, § 31.

doctrine sociale de l'Église, du droit naturel et des valeurs patriotiques, morales et civilisationnelles indispensables à la renaissance nationale [...]»⁴².

Bien que sibylline, cette affirmation met pleinement en lumière le caractère à la fois catholique et intégriste de ce nouveau parti. Encore faut-il comprendre les réalités que recouvrent ces mots. De ce point de vue, le site Internet de Civitas est d'une aide précieuse en ce qu'il affiche non seulement le programme politique de ce parti mais regorge de documents permettant d'explicitier l'arrière-plan idéologique de ce dernier. Quittant le terrain de l'euphémisation propre à la définition de son objet, le site de Civitas affirme sans détour l'objectif premier du parti : mettre fin à la laïcité. Si l'abrogation de la loi de 1905 est souhaitée, Civitas ne compte pas pour autant en rester là. La lecture du programme s'avère instructive et affiche clairement l'ambition de Civitas qui passe par « le rétablissement du catholicisme comme religion d'État [et] l'instauration du règne social du Christ Roi »⁴³. La formule, qui peut sans doute prêter à sourire de premier abord, devient plus inquiétante lorsqu'elle croise la mention faite au « droit naturel » inscrite dans l'objet du parti. Et pour cause puisque le droit naturel dont il est ici fait mention n'est autre que la loi divine. Loin par conséquent de l'ambition libératrice des droits de l'homme, Civitas entend soumettre l'État et les individus à une autorité supérieure : la loi de Dieu. On est donc loin du jusnaturalisme moderne d'un Grotius, loin aussi du concept de droits de l'homme accusé par Civitas d'être l'outil de « destruction de la civilisation chrétienne »⁴⁴. Quant à l'État, il est bien évidemment le destinataire autant que le débiteur de ce droit divin⁴⁵. Les ambitions théocratiques de Civitas sont donc on ne peut plus claires. Dans cette perspective, la liberté de religion, cœur du modèle laïque et

républicain, est ouvertement qualifiée de « diabolique »⁴⁶. Exit par conséquent la liberté de religion, et par la force des choses tout espoir d'un régime démocratique fondé sur l'égalité des droits et la non-discrimination entre croyants et non-croyants. C'est ainsi que s'agissant des personnes de confession musulmane, on trouve écrit dans la revue *Civitas* de demander à celles-ci de « se conformer aux principes de la civilisation chrétienne (monogamie, par exemple) » et même de « [les contraindre] de se conformer aux lois découlant de l'ordre naturel »⁴⁷. Dans le même temps, et dans le droit fil de ce qui vient d'être dit, Civitas promet de revenir sur le mariage pour tous et sur le droit à l'interruption volontaire de grossesse, que le parti assimile sans aucune vergogne à un crime contre l'humanité⁴⁸.

À ce stade de l'analyse, une interrogation vient à l'esprit : l'ambition de Civitas de mettre un terme à la laïcité ne pourrait-elle s'analyser également comme une atteinte à la forme républicaine du gouvernement visée par la loi du 1^{er} juillet 1901 et celle de 1936 sur les groupes de combat et les milices privées ? On peut le penser. Néanmoins, l'appréhension de cette atteinte s'avère délicate. Utilisée également comme limite matérielle au pouvoir de révision constitutionnelle⁴⁹, la doctrine demeure pour le moins circonspecte quant aux contours qu'il convient de prêter à la « forme républicaine du gouvernement ». Un accord *a minima* semble toutefois se dessiner dans la pensée majoritaire. Les auteurs soulignent en effet que l'expression « forme républicaine du gouvernement » vise avant tout à prémunir la France de toute tentative de rétablissement de la monarchie⁵⁰, ce que confirme par ailleurs l'interprétation du Conseil d'État en la matière⁵¹. Toutefois, on peut se demander si cette référence à la « forme républicaine du gouvernement » ne permettrait pas aussi de protéger des principes substantiels, au premier

42. Tels sont en effet les mots de l'objet du parti politique Civitas ; voir, en l'espèce, l'annonce n° 1607, *Journal officiel de la République française*, n° 17, 23 avril 2016, p. 98. L'objet se poursuit par ailleurs de la façon suivante : « mener conformément à ses objectifs à tous les échelons, du local, national à l'international, toutes les actions qu'il jugera utile, y compris le soutien à des candidats à un scrutin ou la participation à des élections ».

43. Voir le site de Civitas, rubrique « Programme », onglet « Fin de la laïcité ».

44. Voir l'article de T. Martin, « Les "droits de l'homme", outils de la destruction de la civilisation chrétienne », *Civitas*, n° 8, 2003, repris sur le site de Civitas, rubrique « Dossiers », onglet « Les droits de l'homme ».

45. M. d'Azens, « La loi de Dieu et la loi des hommes », *Civitas*, n° 9, 2003, repris sur le site de Civitas, rubrique « Dossiers », onglet « La loi, le droit, la justice ».

46. La question « La liberté de religion est-elle diabolique ? » est en effet posée par l'abbé Dirk Dibourg dans « Dossier réalisé à destination du site internet » de Civitas en juin 2003. Ce dossier, toujours actuellement disponible sur le site du parti politique, conclut par l'affirmative. Oui la liberté de religion est diabolique dès lors qu'elle fait primer la liberté sur la raison. Voir D. Dibourg, « La liberté de religion est-elle diabolique ? », rubrique « Dossiers », onglet « La subversion ».

47. Voir T. Martin, « Les "droits de l'homme", outils de la destruction... », p. 2 : « Si en France et dans d'autres États d'Europe, les pouvoirs publics athées ou "catholiques" modernistes (M. Chirac, par ex.) se refusent à endiguer les flots d'une immigration massive, c'est parce que celle-ci, qu'elle soit arabe ou africaine d'origine, est (très) majoritairement musulmane. Comment exiger de ces populations l'accomplissement de leur devoir d'état sur place, comment leur demander de se conformer aux principes de la civilisation chrétienne (monogamie, par exemple), comment assurer la paix civile dans ces pays aux ethnies nombreuses, si on les laisse dans l'ignorance de la Foi et des Commandements du Christ ou au minimum si on ne les contraint pas à se conformer aux lois découlant de l'ordre naturel ? ». Et plus loin, même page, « Sur le plan spirituel l'immigration de masse que connaît aujourd'hui la France est la conséquence autant de son apostasie que de la liberté religieuse de Vatican II qui met sur le même plan, Vrai Dieu, fausses religions et pratiques démoniaques ».

48. Ces éléments (abrogation de la loi sur le mariage pour tous et abrogation de la loi Veil sur l'interruption volontaire de grossesse) sont visibles sur le site de Civitas, rubrique « Programme », onglet « Famille ».

49. Voir, sur ce point, l'art. 89, al. 5 de la Constitution du 4 octobre 1958. Voir également O. Jouanjan, « La forme républicaine du Gouvernement, norme supraconstitutionnelle ? », in *La République en droit français*, B. Mathieu, M. Verpeaux (dir.), Paris, Economica (Droit public positif), 1996, p. 267 sq.

50. B. Genevois, « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », *Revue française de droit administratif*, 1998, p. 909 sq.

51. CE, Ass., 4 avril 1936, *Sieur de Lassus, Pujo et Real del Sarte* (dissolution d'une association appelant au rétablissement de la monarchie par tous les moyens, en cela compris la force).

rang desquels figurerait la laïcité⁵². L'hypothèse n'est pas à exclure. On connaît en effet les liens étroits qui unissent les concepts de laïcité, d'une part, et de République, d'autre part⁵³. Cette relation amène logiquement une partie de l'*opinio juris* à placer la laïcité parmi les éléments de « l'identité constitutionnelle de la France » ; identité qui est elle-même conçue comme « nécessairement républicaine »⁵⁴. Dès lors, il n'existe pas d'opposition formelle à considérer qu'un parti politique, dont l'ambition est de mettre un terme à la laïcité en promouvant un État fondé sur des principes religieux, porterait bien atteinte à la forme républicaine du gouvernement. Cela d'autant plus que le régime politique de Civitas n'a d'un strict point de vue institutionnel rien de républicain puisqu'il s'agit, comme nous l'avons dit, de préparer le « règne social du Christ Roi ». Seule une monarchie de droit divin peut être conforme à de telles ambitions⁵⁵.

Mais rares sont les associations à faire l'objet d'une procédure de dissolution sur ce fondement. La dernière en date, Forsane Alizza, était un groupement fondamentaliste islamiste dont l'ambition était d'instaurer un califat et d'appliquer la Charia sur le sol français. Pour parvenir à ce résultat, Forsane Alizza appelait les musulmans de France à s'unir dans le but de prendre part à une guerre civile jugée par eux imminente. Le décret de dissolution précisait en outre que les membres de ce groupement étaient physiquement préparés au combat, à la lutte armée et à la technique de la prise d'otage⁵⁶. En l'espèce, nous souscrivons aux propos de Romain Rambaud, lorsqu'il écrit qu'« il ne fait guère de doute que le décret du 1^{er} mars 2012 ayant procédé à la dissolution du groupement de fait Forsane Alizza aurait été validé », si d'aventure il avait fait l'objet d'un recours contentieux⁵⁷. En effet, non seulement l'atteinte à la forme républicaine était évidente, mais Forsane Alizza entendait recourir à la force pour

parvenir à ce résultat, et remplissait la condition de mise en œuvre de l'article 1^{er}, alinéa 3 de la loi du 10 janvier 1936. La démonstration s'avère plus compliquée s'agissant de Civitas qui n'appelle pas explicitement à faire usage de la force pour parvenir à ses fins⁵⁸. Dans ces conditions et en dépit du phénomène déjà explicité de dilution du critère du recours à la force, il est par conséquent assez délicat de démontrer que Civitas remplit les conditions de mise en œuvre de la loi de 1936 sur ce point. Quant à l'article 3 de la loi de 1901, toujours en vigueur, qui évoque également l'atteinte à la forme républicaine du gouvernement, nous avons vu que le juge judiciaire était des plus réticents à le mettre en œuvre et avait écarté l'application de cette disposition à une association dont le but était pourtant des plus explicites⁵⁹.

2. La provocation à la discrimination, à la haine et à la violence

La loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, codifiée à l'article 1^{er} alinéa 6 de la loi du 10 janvier 1936, sanctionne de dissolution administrative les associations ou groupements qui provoquent ou propagent des idées ou des théories qui justifient ou encouragent la discrimination, la haine ou la violence raciale ou religieuse. D'un point de vue strictement pénal, la jurisprudence des juridictions judiciaires retient une conception étroite de la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence. Dans un arrêt du 7 juin 2017, la Cour de cassation affirme en effet que l'infraction est caractérisée lorsque les propos tenus constituent « une *exhortation* » aux comportements incriminés⁶⁰. En d'autres termes, tous les propos racistes ne sont pas visés, ils ne le sont que *si et dans la mesure où* ces derniers sont de nature à inciter à un tel comportement. Comme l'affirme Christophe Bigot,

52. Voir D. Rousseau, « La Constitution peut-elle être modifiée ? », disponible sur le site du Conseil constitutionnel (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/la-constitution-de-1958-en-20-questions/la-constitution-peut-elle-etre-modifiee.25811.html>).

53. Pour un exemple de ces liens, voir l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 qui dispose : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale » (nous soulignons).

54. M. Quesnel, *La protection de l'identité constitutionnelle de la France*, Paris, Dalloz (Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle), 2015, p. 164.

55. Voir M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Issy-les-Moulineaux, LGDJ (Cours), 2017, p. 67-68.

56. Décret n° 2012-292 du 1^{er} mars 2012 portant dissolution d'un groupement de fait, *Journal officiel de la République française*, 2 mars 2013, texte 15, p. 4012.

57. R. Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées (article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure) : l'arme de dissolution massive », *Revue des droits et libertés fondamentaux*, 2015, chron. 20, en ligne : <http://www.revuedf.com/droit-administratif/la-loi-du-10-janvier-1936-sur-les-groupes-de-combat-et-milices-privées-article-l-212-1-du-code-de-la-sécurité-interieure-larme-de-dissolution-massive>.

58. Le discours de Civitas est en effet d'une grande ambiguïté sur ce point. Ainsi des propos de son président, Alain Escada, qui, dans une lettre ouverte adressée au Front national, écrit : « Il est temps d'admettre avec lucidité que notre camp ne parviendra pas à conquérir les commandes de l'État par des élections. L'étude de l'Histoire nous enseigne que, depuis la fin des Monarchies, ce sont seulement de graves circonstances exceptionnelles marquées par le délitement des institutions qui ont permis à des hommes vertueux et aguerris de notre camp de reprendre le pouvoir en main pour entreprendre pour quelque temps un travail de restauration nationale » (A. Escada, « Lettre ouverte à nos amis encore au Front National », 21 septembre 2017, en ligne sur le site de Civitas, rubrique « Documentation », onglet « Communiqués »). Quant à déterminer la nature exacte de ces « graves circonstances exceptionnelles », les débats restent ouverts. Observons cependant que la référence à des hommes « aguerris » renvoie directement à l'idée d'affrontements physiques. Les photographies de combats au corps-à-corps des militants de France Jeunesse Civitas, ainsi que des entraînements de résistance au gaz lacrymogène renforcent encore cette impression selon laquelle Civitas ne rejette pas l'hypothèse d'un conflit. Qualifiées d'entraînement physique de cohésion, ces séances ont pour finalité, selon le communiqué de Civitas, de procéder « à la formation du service d'ordre », ce qui implique « les exercices pratiques de protection de personnalité, collage, encadrement de manifestations, actions coup-de-poing [...] » (communiqué « France Jeunesse Civitas, Promotion Saint-Michel » ; nous soulignons).

59. En effet, la Cour de cassation se montre extrêmement réticente à prononcer la nullité des statuts des associations sur ce point, ainsi qu'en atteste la jurisprudence *GPMF*, *supra* (point I.A.1).

60. Cass. crim., 7 juin 2007, n° 16-80.322 (nous soulignons).

Le délit de provocation à la discrimination à la haine raciale ne consiste pas à sanctionner toutes les opinions qui seraient d'inspiration raciste ou antisémite, mais seulement à pénaliser un type d'expression induisant ou exaltant des comportements portant atteinte à la personne⁶¹.

Sont dès lors écartés les propos du directeur de publication d'un journal national qui fustigeait la politique gouvernementale en matière d'immigration et plus précisément la naturalisation des personnes de confession musulmane. La Cour de cassation estimant ici que les propos litigieux portaient sur une question d'intérêt public et ne dépassaient pas les limites de la libre expression⁶². Sont en revanche considérées comme provoquant à la discrimination, à la haine ou à la violence, des paroles sur les Roms qui, tenues par un responsable politique lors d'une conférence de presse, avaient pour finalité d'inciter le public à la discrimination, la haine ou la violence envers ces personnes⁶³.

S'agissant de la dissolution administrative des partis politiques incitant à de tels comportements, la jurisprudence a eu l'occasion de s'interroger sur la délicate question de l'imputabilité de ces propos à l'association ou au groupement concerné. Pour cela, le juge administratif se fonde sur les déclarations, les communiqués, les articles et les entretiens diffusés par l'association sur son site Internet. Dans l'affaire *Capo Chichi* qui concernait la Tribu Ka, le Conseil d'État souligne en outre qu'il n'est pas nécessaire, afin de caractériser ce motif de dissolution, que les auteurs de ces propos aient fait l'objet de condamnations pénales préalables⁶⁴. Ce n'est bien sûr que si les éléments de preuve sont suffisamment étayés que le juge administratif validera la mesure de dissolution⁶⁵.

S'agissant de Civitas, les choses sont relativement tranchées sur ce point. Faut-il d'ailleurs s'en étonner ? Nous ne le pensons pas s'agissant d'un parti qui se définit lui-même comme nationaliste et identitaire et qui revendique « La France aux Français ».

Du reste, le site Internet du parti politique ainsi que les comptes sur les réseaux sociaux de certains de ses cadres et / ou de ses membres regorgent de paroles entrant dans

le cadre de la répression prévue par la loi du 1^{er} juillet 1972. Ainsi l'abbé Xavier Beauvais, actuellement chargé des aumôneries et du soutien doctrinal du parti, a-t-il été condamné en appel pour injure raciale après ses propos à l'encontre de Christiane Taubira⁶⁶.

Par ailleurs, le cas d'Alexandre Gabriac s'avère très instructif quant à l'orientation idéologique de Civitas. Ex-militant du Front national (exclu après avoir été pris en photo faisant le salut nazi), fondateur du groupement Jeunesses nationalistes (aujourd'hui dissous en vertu de la loi du 10 janvier 1936), Alexandre Gabriac a été officiellement investi par Civitas secrétaire national aux fédérations. Loin de s'être assagi, Alexandre Gabriac continue de relayer sur les réseaux sociaux des messages qui, s'ils devaient être étudiés par un juge, ne manqueraient pas de tomber dans le chef de la provocation à la discrimination, à la haine et à la violence. Ainsi le 23 mars 2018 Alexandre Gabriac tweete-t-il « 2018, France occupée » au-dessous d'une photo montrant des sans-papiers investissant la basilique Saint-Denis. Le même jour, qui fut aussi celui des attentats de Trèbes et de Carcassonne, Alexandre Gabriac procédait, toujours sur son compte Twitter, à un amalgame radical entre immigration et terrorisme⁶⁷. Le 1^{er} mars 2018, il publiait le photomontage du visage d'une personne noire de peau en lieu et place du visage de Jeanne d'Arc et écrivait : « Bah quoi ? Il est scout et chrétien, et en plus il sera invité au Puy du fou si vous l'insultez »⁶⁸. Et l'on pourrait continuer longtemps encore cette litanie...

De tels propos ne sont pas uniquement représentatifs des pensées et opinions des personnes qui les tiennent, mais offrent au contraire de précieuses indications sur les orientations du parti. Il suffit pour se convaincre de cette convergence idéologique de consulter un certain nombre des documents laissés en libre accès sur le site de Civitas. Certains sont on ne peut plus suggestifs. Ainsi de la conférence dans laquelle le locuteur, tout en usant d'une rhétorique éprouvée dans les milieux antisémites, développe la thèse du complot judéo-maçonnique. Pour Johan Livernette : « Depuis maintenant un peu plus de

61. C. Bigot, « La Cour de cassation revient à une définition étroite du délit à la provocation à la haine raciale », *Recueil Dalloz*, 2017, p. 1814 sq.

62. Cass. crim., 7 juin 2007.

63. Cass. crim., 6 mars 2018, n° 17-81.875.

64. CE, 17 novembre 2006, *Capo Chichi*, n° 296214 ; CE, 30 juillet 2014, *Jeunesses nationalistes et Troisième Voie*, n° 370306, 372180.

65. CE, 30 juillet 2014, *Envie de Rêver*, n° 370306. Dans cette affaire, le Conseil d'État écarte en effet la mesure de dissolution en soulignant « qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que, lors des différents événements organisés ou accueillis par l'association "Envie de rêver" dans ses locaux, celle-ci aurait provoqué à la discrimination, à la haine ou à la violence au sens du 6° de l'article L. 212-1 ». Cette association ne servait que de base logistique aux réunions des groupements de fait Jeunesses nationalistes et Troisième Voie. Il faut dire que, dans ses conclusions, le rapporteur public Édouard Crépey soulignait que le dossier était « particulièrement mal étayé sur ce point » (E. Crépey, « Étendue et limites du pouvoir de dissoudre par décret certaines associations ou groupements », *Revue française de droit administratif*, 2014, p. 1158 sq.) ; voir aussi R. Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 à la croisée des chemins. Quel bilan après l'arrêt *Association "Envie de rêver" ?* », *Actualité juridique. Droit administratif*, 2014, p. 2167 sq.

66. Voir « "Y'a bon Banania, Y'a pas bon Taubira" : l'abbé Xavier Beauvais condamné en appel », *L'Obs*, 17 février 2016. Notons toutefois que Xavier Beauvais avait été relaxé en première instance ; voir « Taubira / Banania : l'abbé Beauvais relaxé », *Le Figaro*, 19 mai 2015. Le juge de première instance a en effet considéré que « les expressions "Y'a bon" et "Y'a pas bon" sont parfois perçues comme choquantes » avant de retenir que « leur caractère véritablement outrageant et raciste n'est toutefois pas totalement avéré » (« Taubira / Banania : l'abbé Beauvais relaxé »).

67. Voir ainsi le compte Twitter d'Alexandre Gabriac et le message du 23 mars 2018 : « Pour la 10000000000 fois. Merci l'immigration. #Aude#Trèbes#Daesh ».

68. Message du 1^{er} mars 2018 écrit par Alexandre Gabriac et publié sur son compte Twitter. Notons que tel qu'il a été formulé par l'auteur, il semble tout à fait légitime d'insulter une personne en raison de sa couleur de peau. Ce message fait suite à la décision de la Ville d'Orléans de choisir une personne métisse afin d'incarner Jeanne d'Arc lors des fêtes Johanniques.

deux siècles, une oligarchie mondialiste et cosmopolite, règne et œuvre en coulisse pour le Grand Israël»⁶⁹.

Et l'auteur de raconter la responsabilité des juifs et des francs-maçons dans le développement de Daesh et l'organisation des attentats qui ont touché la France au cours des dernières années. Difficile, là encore, de ne pas y voir une provocation à la discrimination, à la haine et à la violence. Difficile également pour Civitas de nier son implication dans la diffusion de cette conférence. Celle-ci a en effet été tenue lors de la fête du Pays Réel organisée par Civitas. On doit d'ailleurs à Alain Escada d'avoir présenté non seulement le « conférencier » au public mais aussi le thème de son intervention.

II. Une dissolution écartée

Bien que juridiquement possible, la dissolution de Civitas est manifestement écartée par les pouvoirs publics. La raison de cette passivité doit selon nous être recherchée dans deux directions. La première tient directement aux incertitudes qui grèvent le droit français en la matière. Se trouve ici spécifiquement visée la procédure de dissolution administrative des associations et groupements de fait (A). Par ailleurs, et en admettant même que ces incertitudes soient levées, la mise en œuvre concrète de la loi de 1936 s'avérerait problématique dans le cas d'un parti tel que Civitas (B).

A. Les incertitudes procédurales

Deux types de critiques ou de questionnements sont perceptibles ici. C'est ainsi qu'une première série d'observations nous renvoie au caractère insuffisamment protecteur de la législation française dès lors qu'il est question de dissolution d'associations et/ou de partis politiques (1). Une autre série d'observations, beaucoup plus diffuse, consiste quant à elle à instruire le procès de l'interdiction des partis politiques au regard des tenants et des aboutissants de la notion de démocratie (2).

1. Une procédure insuffisamment protectrice des libertés

Si la doctrine valide généralement le dispositif de l'article 3 de la loi de 1901 et la procédure judiciaire qu'elle met en

place⁷⁰, les auteurs sont plus circonspects quant à la validité de la loi du 10 janvier 1936 au regard des droits et libertés. En cause notamment les multiples extensions dont le texte a fait l'objet et la moindre place qui est désormais laissée au critère de l'usage de la force dans l'appréciation de la dissolution. Alors en effet que cet élément paraissait déterminant dans la rédaction originelle de la loi, l'usage de la force tend progressivement à se dissiper, sinon même à être écarté, dans les révisions de 1944, 1951 et 1972. De là, la crainte largement exprimée de voir des partis politiques être dissous pour des motifs essentiellement idéologiques⁷¹. Cette crainte est par exemple relayée par Patrick Wachsmann qui évoque « la dissolution administrative d'associations qui seraient exemptes de tout élément de violence, en raison de leur seul but »⁷². Une critique similaire se retrouve sous la plume de Pascal Jan qui note quant à lui que le décret de dissolution du groupement Unité radicale se fonde sur le motif de la provocation à la discrimination, à la haine et à la violence et non sur la tentative d'assassinat, pourtant perpétrée quelques semaines plus tôt par l'un de ses membres, sur la personne du président Jacques Chirac⁷³. Pour l'auteur, en effet, c'est donc « en raison de l'existence de ce mouvement, de ses "idées", que les bornes ont finalement été franchies »⁷⁴. Il est vrai qu'une étude sommaire des décrets de dissolution permet d'affirmer que, lorsqu'est en cause la loi de 1972, l'usage de la force n'est plus une nécessité. C'est ainsi que le décret de dissolution d'Elsass Korps nous rappelle les « rassemblements au cours desquels sont exaltées l'idéologie nazie et des idées racistes et antisémites » et la propagation de ces idées au sein des publications de ce groupement mais ne dit rien quant à d'éventuelles actions de violence⁷⁵. Par ailleurs, si dans l'affaire de la dissolution de la Tribu Ka le juge administratif se réfère à une « action collective, concertée et organisée, commise le 28 mai 2006, rue des rosiers à Paris », l'usage de cette référence n'est mobilisé que de manière résiduelle et ne semble pas déterminant dans la décision du Conseil d'État de valider la mesure d'interdiction qui est prononcée⁷⁶. Ceci étant dit, nous souscrivons aux propos des auteurs qui soulignent qu'à défaut de recourir à la force, les associations et groupements qui se livrent, par exemple, à la propagation d'idées racistes demeurent « des organisations violentes, qu'il est prudent de dissoudre rapidement afin d'assurer le salut public »⁷⁷. Cette solution tranchée nous paraît d'autant plus pertinente que la Cour

69. Johan Livernette, « Face au complot maçonnique, le retour à la France catholique », intervention disponible sur le site de Civitas, rubrique « Documentation », onglet « Audio (conférences) » (propos tenus à la 33^e seconde de la vidéo).

70. Voir P. Esplugas, « L'interdiction des partis politiques », p. 693.

71. Voir B. Pauvert, « La démocratie contre les partis?... », p. 284.

72. P. Wachsmann, *Libertés publiques*, 8^e éd., Paris, Dalloz (Cours), 2017, p. 872.

73. P. Jan, « La dissolution d'un groupement de fait (à propos de l'application récente de la loi du 10 janvier 1936 relative aux groupes de combat et de milices privées) », *Petites affiches*, n° 230, 18 novembre 2002, p. 4 sq.

74. *Ibid.*

75. Décret du 19 mai 2005 portant dissolution d'un groupement de fait, NOR: INTD0500121D, *Journal officiel de la République française*, n° 116, 20 mai 2005, p. 8738.

76. CE, 17 novembre 2006, *Capo Chichi*. Notons toutefois que le décret de dissolution de la Tribu Ka évoque non point un recours à la violence, mais « des actions menaçantes à l'égard des personnes de confession juive » lors de cette action collective (décret du 28 juillet 2006 portant dissolution d'un groupement de fait, NOR: INTX0609486D, *Journal officiel de la République française*, n° 174, 29 juillet 2006, p. 11299).

77. G. Lebreton, *Libertés publiques et droits de l'homme*, 7^e éd., Paris, A. Colin (Collection U. Droit public), 2005, p. 533.

européenne des droits de l'homme défend une ligne tout à fait stricte à l'encontre des propos racistes, antisémites ou xénophobes. Dans l'affaire *Féret c. Belgique*, par exemple, le juge de Strasbourg retient que

[...] les partis politiques ont le droit de défendre leurs opinions en public, même si certaines d'entre elles heurtent, choquent ou inquiètent une partie de la population⁷⁸

avant de souligner dans un second temps que les partis en question doivent éviter de le faire en préconisant la discrimination raciale et en recourant à des propos ou à des attitudes vexatoires ou humiliantes⁷⁹.

En outre, un autre élément est considéré comme problématique : la compétence du chef de l'État dans le processus de dissolution administrative. Ainsi, selon Pierre Esplugas :

Le fait de confier la compétence de dissolution au Président de la République présente le risque de permettre au vainqueur d'une élection d'écarter une série d'adversaires politiques jugés ne pas correspondre à l'idéologie du régime⁸⁰.

L'argument avancé par l'auteur est largement compréhensible. Romain Rambaud a d'ailleurs eu l'occasion de souligner le dévoiement de la loi de 1936. Initialement conçue pour défendre la République contre les groupes qui cherchent à la renverser, la loi sur les groupes de combat et les milices privées a rapidement été détournée de ce but originel. Ainsi, en 1937, cette procédure de dissolution fut mise en œuvre contre l'Étoile nord-africaine, mouvement indépendantiste algérien, accusé de vouloir porter atteinte à l'intégrité du territoire national⁸¹. Cette instrumentalisation de la loi à des fins politiques explique sans doute la réticence de la doctrine contemporaine à l'encontre de la procédure de dissolution administrative. D'autant plus que les précédents d'une soumission de la loi de 1936 aux nécessités du moment sont relativement nombreux à en croire les auteurs⁸². Le pouvoir discrétionnaire laissé au chef de l'État en la matière, par ailleurs logique s'agissant d'un domaine aussi sensible, peut du reste renforcer le sentiment d'une utilisation idéologique de cette loi⁸³. On sait toutefois que le Conseil d'État exerce

un contrôle normal sur le motif de dissolution⁸⁴. Sont dès lors annulés les décrets prononçant la dissolution sur un motif autre que ceux visés par la loi⁸⁵, même si ce contrôle s'avère le plus souvent de pure forme comme en atteste le peu d'annulations prononcées par le juge⁸⁶. Ceci étant dit, le Conseil d'État prend soin de veiller au respect de garanties procédurales que l'on pourrait dire minimales. En témoigne l'attitude de la haute juridiction dans l'affaire de la *Fédération d'action nationale européenne* (FANE). Dans cette affaire, le Conseil d'État annulera une première fois le décret de dissolution de la FANE. Dans son arrêt du 30 octobre 1984, le Conseil d'État qualifie en effet la mesure de dissolution de décision administrative individuelle défavorable qui, comme telle, doit faire l'objet d'une motivation sur le fondement de la loi du 11 juillet 1979⁸⁷. Ce disant, le juge note que le décret de dissolution se contentait en l'espèce de viser la loi de 1936 dans sa modification survenue en 1972. Or, « ce simple visa, qui n'est assorti d'aucune précision sur les éléments de fait qui sont à la base du décret attaqué, n'a pu tenir lieu de la motivation exigée par la loi »⁸⁸. Un autre décret de dissolution devait par la suite intervenir contre la FANE. Ce dernier allait de nouveau être annulé par le juge administratif pour défaut de mise en œuvre de procédure contradictoire⁸⁹. Par conséquent, les mesures de dissolution doivent désormais non seulement être motivées, mais doivent également être prononcées après que les personnes concernées ont été mises à même de présenter leurs observations. Toutefois, le Conseil d'État souligne également que l'urgence peut imposer des dérogations au principe du contradictoire. C'est ainsi que dans un arrêt *Comité du Kurdistan*, le Conseil d'État déclare valide le décret de dissolution qui n'a pas satisfait à l'exigence évoquée plus haut, en raison de la multiplication d'attentats survenus sur le territoire français et dans des États voisins⁹⁰.

Par ailleurs, la question de la validité de la loi de 1936 à la Constitution et à la Convention européenne des droits de l'homme a été régulièrement posée. Sur le premier point, autrement dit celui de la validité constitutionnelle de la loi de 1936, le débat semble aujourd'hui réglé⁹¹. Le problème, si problème il y a, concerne donc plutôt la compatibilité

78. Cour EDH, 16 juillet 2009, *Féret c. Belgique*, n° 15615/07, § 77. Sur la question de la liberté d'expression des personnels politiques, voir N. Hervieu, « La liberté d'expression des personnages politiques en droit européen : "de la démocratie à Strasbourg" », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, n° 8, 2010, p. 103-114.

79. Cour EDH, 16 juillet 2009, *Féret c. Belgique*..., § 77.

80. P. Esplugas, « L'interdiction des partis politiques », p. 701-702.

81. R. Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 à la croisée des chemins... ».

82. Voir, sur ce point encore, R. Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 à la croisée des chemins... », spécialement la première partie de ce travail.

83. Ce qui n'empêche pas certains auteurs de retenir, contre la jurisprudence administrative, l'existence d'une compétence liée du président de la République en matière de dissolution administrative ; voir ainsi E. Dockès, « Le droit et la dissolution des partis d'extrême-droite », in *Le Front national et le droit*, p. 148-149.

84. CE, Ass., 4 avril 1936, *Sieur de Lassus, Pujo et Real del Sarte*.

85. CE, Ass., 21 juillet 1970, *Boussel*, *Actualité juridique. Droit administratif*, 1970, p. 607.

86. Voir sur ce point l'étude très complète de Romain Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées... ».

87. CE, 30 octobre 1984, *FANE*, n° 28070.

88. *Ibid.*

89. CE, 26 juin 1987, *FANE*, n° 67077.

90. CE, 8 septembre 1995, *Comité du Kurdistan*, n° 155161, *Revue trimestrielle de droit commercial*, 1995, p. 812, note E. Alfandari.

91. R. Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées... » ; P. M'Bongo, « Actualité et renouveau de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et les milices privées », *Revue du droit public*, n° 3, 1998, p. 715 sq.

de la loi de 1936 aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme. On sait en effet que le juge administratif ne semble voir aucune contradiction entre ces deux textes. Saisi à plusieurs reprises de ce problème dans le cadre du contrôle qu'elle opère des décrets de dissolution, la haute juridiction administrative a eu l'occasion de souligner la validité conventionnelle du dispositif de la loi sur les groupes de combat et les milices privées. Pour autant, le Conseil d'État a toujours souligné la validité des dissolutions opérées au regard de la Convention de Rome. Ainsi, dans l'arrêt *Capo Chichi*, le juge souligne que le décret de dissolution du groupement raciste et antisémite Tribu Ka s'analyse en une restriction à la liberté d'expression. Le juge souligne en outre que cette restriction est autorisée au sens de l'article 10, § 2 de la Convention européenne compte tenu de la gravité des dangers que faisait encourir ce groupement pour l'ordre public et la sécurité publique⁹². Une argumentation similaire est par ailleurs utilisée par le juge s'agissant des Jeunesses nationalistes révolutionnaires et Troisième Voie⁹³. Toutefois, l'argumentation du Conseil d'État s'avère un peu trop superficielle pour être pleinement convaincante. Comme le relève en effet Romain Rambaud, le juge administratif passe sous silence la question de la proportionnalité. En effet, ce n'est que si la mesure est proportionnée aux buts qu'elle poursuit que l'ingérence étatique se trouvera validée par la Cour de Strasbourg. Dans son arrêt *Vona c. Hongrie*, la Cour européenne des droits de l'homme valide la mesure de dissolution d'une association organisant des manifestations paramilitaires anti-Roms⁹⁴. Pour cela, la Cour note que l'association dissoute avait organisé plusieurs défilés qui, n'ayant donné lieu à aucune action violente, avaient cependant rassemblé plus de deux cents personnes dans un village qui comptait mille huit cents habitants. Cette organisation paramilitaire rappelait en outre les Croix fléchées, une milice nazie responsable notamment de l'extermination des Roms en Hongrie. Pour la Cour, un tel rassemblement prouvait la volonté de ses organisateurs de démontrer leur capacité d'organiser une force paramilitaire, ce qui en tout état de cause va bien au-delà « des moyens pacifiques et légaux destinés à exprimer des opinions politiques »⁹⁵. Ces éléments, ajoutés en outre à l'expérience historique de la Hongrie, ont finalement convaincu les juges de la conventionnalité de la mesure de dissolution. Il s'agit là de « la mesure la moins intrusive et, d'ailleurs, la seule qui fût raisonnable pour régler la question »⁹⁶. Il y a donc une importante différence de degré entre le contrôle des mesures de dissolution tel qu'il est opéré par la Cour européenne des droits de l'homme, et le contrôle de conventionnalité des décrets de dissolution

prononcés dans le cadre de la loi du 10 janvier 1936. Il n'est dès lors pas certain du tout que, confrontée à des décrets présidentiels, la Cour de Strasbourg se montre aussi compréhensive que le Conseil d'État sur ce point⁹⁷.

2. Une dissolution non conforme aux principes démocratiques ?

Les arguments de droit ne sont pas les seuls mobilisables. Bertrand Pauvert entreprend par exemple une critique axiologique de la question de l'interdiction des partis politiques. Est ici soulignée l'illégitimité des mesures de dissolution. Le mètre étalon de la discussion repose ainsi sur la compatibilité de l'interdiction des partis politiques aux impératifs bien compris de la démocratie. De ce point de vue, le propos de l'auteur n'est pas sans réhabiliter une certaine conception de la démocratie que l'on trouvait notamment employée au début des années 1950, sous la plume de Raymond Aron. Selon cet auteur, en effet, la démocratie est le seul régime qui se croie tenu, par ses principes, de ne pas se défendre contre ses ennemis. Dès lors, « comment justifier l'interdiction dès lors qu'il est admis que la démocratie est un régime de dialogue et d'acceptation de toutes les opinions »⁹⁸ ? Comme telle, la mesure d'interdiction révélerait la limite du libéralisme politique pourtant inhérent à nos systèmes de droit. Cette manière de considérer la question est du reste très clairement sous-jacente aux propos du ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, lors de l'interpellation du député Falorni sur une possible interdiction de Civitas. Ces opinions sont bien évidemment compréhensibles. Fondée sur l'idée d'une compétition pacifique pour l'obtention du pouvoir, la démocratie implique nécessairement et du même coup la confrontation des opinions, ce qui implique par conséquent la pluralité de celles-ci. Le pluralisme est ainsi nécessairement affecté par une mesure aussi radicale que celle de l'interdiction. Dire cependant que la dissolution d'une formation « éloigne de la sphère du droit pour nous rapprocher d'un monde totalitaire » paraît largement excessif⁹⁹. Sans verser dans un positivisme éhonté, on peut d'abord relever qu'entre les diverses acceptions de la démocratie, le droit semble avoir fait un choix. Le droit français tout d'abord qui, en dépit de ses imperfections évidentes, a opté pour une version militante de la démocratie en autorisant, le cas échéant, que soient interdits les partis et groupements politiques. De même en ce qui concerne la Cour européenne des droits de l'homme qui, depuis plusieurs années, tend à accréditer l'idée d'une démocratie apte à se défendre. La promotion de cette conception renouvelée de la

92. CE, 17 novembre 2006, *Capo Chichi*.

93. CE, 30 juillet 2014, *Jeunesses nationalistes et Troisième Voie*, n° 370306, n° 372180.

94. Cour EDH, 9 juillet 2013, *Vona c. Hongrie*.

95. *Ibid.*, § 66.

96. *Ibid.*, § 71.

97. Notons que la Cour européenne des droits de l'homme a été saisie par plusieurs groupements dissous sur le fondement de la loi de 1936.

98. B. Pauvert, « La démocratie contre les partis ?... », p. 280.

99. *Ibid.*, p. 286.

démocratie dans le cadre du droit européen n'est d'ailleurs pas surprenante. En effet, le texte de la Convention date des années 1950, soit quelques années seulement après la fin de la Seconde Guerre mondiale. Comme le souligne Marie-Joëlle Redor, le fait qu'Hitler soit arrivé au pouvoir grâce au suffrage universel et « le soutien d'une large partie de l'opinion »¹⁰⁰ a logiquement convaincu les auteurs de ce texte des insuffisances d'une définition passive de la démocratie. Le respect des droits de l'homme devient dès lors une condition essentielle des régimes démocratiques, à telle enseigne que l'idée d'une démocratie liberticide apparaît aujourd'hui comme largement antinomique¹⁰¹. Ce postulat, attesté par de nombreux auteurs, induit un profond changement de perspectives. En cela la légitimité de l'interdiction d'un parti politique antidémocratique est-elle désormais envisagée – et envisageable – comme destinée à préserver les droits et libertés des individus et, par voie de conséquence, le régime démocratique de l'État. Pareilles mesures ont d'ailleurs, par leur nature même, vocation à ne demeurer que tout à fait exceptionnelles. Pour le dire différemment, le principe d'une interdiction des partis politiques n'a pas vocation à empêcher que l'on puisse

[...] débattre publiquement de la place des étrangers dans nos sociétés, de la politique en matière d'immigration [ou] de la question de savoir si oui ou non il est souhaitable de faire coexister des cultures divergentes¹⁰²

mais plutôt de préserver la démocratie face à des idées, issues de personnes ou de groupes, qui souhaitent la détruire et annihiler « les droits fondamentaux des autres »¹⁰³. Dès lors, il n'est pas question de préférer Saint-Just à Voltaire¹⁰⁴, mais d'éviter de manière raisonnée l'émergence d'un État totalitaire et l'annihilation des droits de l'homme qui ne manqueraient pas de suivre. Telle n'est pas cependant l'opinion de Bernard Cazeneuve, ni manifestement celle de nos pouvoirs publics. Il faut dire que la mise en œuvre de la loi de 1936 à l'encontre de Civitas s'avérerait problématique.

B. Une mise en œuvre problématique

Reportée à Civitas, la question d'une dissolution s'avérerait problématique, non pas tant d'ailleurs au regard des buts clairement exprimés par ce parti, que de l'inconventionnalité que soulèverait une telle procédure si, d'aventure, la

validité de celle-ci était portée devant la Cour européenne des droits de l'homme. Nous savons en effet que, tout en demeurant ouverte à l'hypothèse d'une interdiction des partis politiques antidémocratiques, la Cour européenne subordonne ces interdictions à un « besoin social impérieux ». Or, dans l'appréciation de ce besoin social, la Cour européenne des droits de l'homme envisage le moment de la dissolution du parti politique. Ainsi, dans l'affaire *Parti communiste unifié c. Turquie*, la Cour déclare inconventionnelle l'interdiction du parti communiste dans la mesure où celle-ci est intervenue avant que le parti ait été dans la possibilité d'exercer son activité. Dans l'affaire du Refah Partisi en revanche, la Cour valide la mesure de dissolution du Parti de la Prospérité. Selon le juge de Strasbourg, en effet, il existait bien un besoin social impérieux à ce que soit prise une telle mesure face à un parti politique tel que le Refah. Pour ce faire, la Cour se fonde non seulement sur les ambitions politiques de ce dernier (établir un système multi-juridique fondé sur la Charia), mais aussi sur l'idée selon laquelle « le risque d'atteinte à la démocratie, sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche »¹⁰⁵. En l'occurrence, la survenance du risque d'instauration de la Charia sur le territoire de la Turquie est avérée par le fait que le Refah n'est pas un parti minoritaire, mais un parti de gouvernement. Créé au début des années 1980, le Parti de la Prospérité va progressivement gagner en ampleur pour devenir, douze ans après sa création, le premier parti politique de Turquie¹⁰⁶.

A contrario [écrit Javier Tajadura Tejada] s'il s'agit d'un parti faiblement implanté n'ayant pas de possibilités réelles de faire que son idéologie soit mise en pratique, la Cour estime que ce risque n'existe pas¹⁰⁷.

Un tel risque est bien évidemment absent s'agissant de Civitas dont les scores électoraux lors des dernières élections législatives sont demeurés microscopiques. Il y a donc fort à parier qu'une mesure de dissolution ne mènerait à rien s'agissant de Civitas. Sans doute se révélerait-elle d'ailleurs totalement contre-productive de ce point de vue.

Mais ne sommes-nous pas face à un paradoxe ? Il est pour le moins étrange en effet que la Cour accepte de manière si évidente la dissolution d'un parti certes antidémocratique mais dont les scores électoraux laissent deviner un soutien massif de l'opinion publique, tout en réfutant, comme elle semble le faire, que des partis politiques minoritaires soient protégés contre les

100. M.-J. Redor, « La société démocratique européenne », in *Questions sur le droit européen*, C. Grewe (dir.), Caen, Presses universitaires de Caen, 1996, p. 71.

101. M.-J. Redor, « La démocratie dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et dans ses représentations », in *La légitimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, G. Drago, B. François, N. Molfessis (dir.), Paris, Economica (Études juridiques), 1999, p. 349.

102. J. Velaers, « Quelques réflexions sur la "démocratie combative" en droit public belge », in *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté ? Groupements liberticides et droit*, H. Dumont, P. Mandoux, A. Strowel, F. Tulkens (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 320.

103. *Ibid.*, p. 321.

104. Selon la formule de P. Guillot, « L'interdiction des partis antidémocratiques... », p. 328.

105. Cour EDH, GC, 13 février 2003, *Refah Partisi c. Turquie*, § 104.

106. *Ibid.*, § 11.

107. J. Tajadura Tejada, « La doctrine de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'interdiction des partis politiques », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 90, 2012, p. 363.

dissolutions. Cette étrangeté est en outre renforcée par les propos du juge de Strasbourg dans l'arrêt *Refah Partisi*. En effet, le juge admet au paragraphe 102 de cette décision

[...] qu'on ne saurait exiger de l'État d'attendre, avant d'intervenir, qu'un parti politique s'approprie le pouvoir et commence à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, en adoptant des mesures concrètes visant à réaliser ce projet, même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent.

Dès lors se pose inmanquablement la définition du seuil de tolérance que l'État attribue à ces groupements. S'il n'est pas question d'attendre que ce parti arrive au pouvoir, quel est alors le moment acceptable, en termes de taille ou de succès électoraux, pour qu'une dissolution soit valablement prononcée ? Et en quoi est-il plus convenable du point de vue de la société démocratique d'interdire un parti politique regroupant des millions d'électeurs à chaque élection, qu'un parti qui, à l'instar de Civitas, s'avère minoritaire dans l'opinion publique ?