Fortune et infortune du procès d'intention

À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 24 septembre 2021

Vincent Sizaïre

Electronic version

URL: <https://journals.openedition.org/revdh/13194>

DOI: 10.4000/revdh.13194

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Vincent Sizaïre, "Fortune et infortune du procès d'intention", *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 03 January 2022, connection on 26 January 2022. URL: <http://journals.openedition.org/revdh/13194> ; DOI: <https://doi.org/10.4000/revdh.13194>

This text was automatically generated on 26 January 2022.

Tous droits réservés

Fortune et infortune du procès d'intention

À propos de l'arrêt du Conseil d'État du 24 septembre 2021

Vincent Sizaïre

- 1 Jusqu'où est-il possible d'étendre le filet répressif ? Dans un État qui se veut démocratique, la réponse devrait en principe couler de source : la liberté étant le principe, seules « les actions nuisibles à la société »¹ doivent pouvoir justifier l'exercice de mesures coercitives à l'égard d'une personne. Mais, parce que la démocratisation est un combat toujours renouvelé et jamais totalement acquis, notre ordre juridique offre un panorama autrement contrasté. La proclamation officielle de l'ordre pénal révolutionnaire n'a nullement empêché le retour très rapide à la répression des simples intentions subversives (réelles ou supposées), de façon ostentatoire sous la Terreur, de façon plus insidieuse, mais aussi plus durable à partir du Premier Empire². Si la tendance historique est au reflux de l'arbitraire répressif, on observe depuis le début du siècle un retour en force de la tentation d'une répression « *ante delictum* », fondée sur la dangerosité supposée de l'individu³.
- 2 La lutte contre la criminalité dite terroriste constitue bien sûr l'un des terrains d'élection de cette tentation. L'extensivité de la notion favorise, depuis l'origine, son application à bien d'autres faits que les crimes les plus graves pour la répression desquels s'est constitué depuis trente-cinq ans un arsenal particulièrement important⁴. Elle favorise en particulier la pénalisation directe ou indirecte d'actes supposés favoriser la commission de telles infractions, remontant toujours plus loin dans la généalogie théorique d'un attentat terroriste et accroissant d'autant l'arbitraire des autorités répressives. Observable de longue date dans les procédures suivies du chef d'association de malfaiteurs⁵, cette dérive a connu une ampleur soudaine avec la proclamation de l'état d'urgence en novembre 2015 et la consécration de cette répression administrative du terrorisme par la loi du 30 octobre 2017⁶.
- 3 C'est dans ce cadre que s'inscrit la remise au goût du jour d'une procédure de dissolution de personnes morales initialement adoptée par la Troisième République finissante pour lutter contre les « groupes de combat » et « les milices privées » qui

fleurissaient dans les années 1930⁷. Prétendant réagir ainsi à l'assassinat du professeur Samuel Paty, le gouvernement a notamment mis œuvre cette procédure pour dissoudre l'association « collectif contre l'islamophobie en France » (CCIF), aux termes d'un décret du 2 décembre 2020 lui imputant des faits de provocation à la haine religieuse et de provocation au terrorisme. Adoptée dans l'urgence et l'émotion suscitée par le crime, annoncée comme irrévocable avant même que l'association mise en cause ait pu faire valoir ses observations et semblant établir un lien entre action terroriste et le simple fait de lutter contre les discriminations frappant les musulmans, la légalité de cette décision méritait indéniablement d'être discutée.

- 4 En refusant de l'annuler, le Conseil d'État s'inscrit dans la continuité d'une jurisprudence se caractérisant par un contrôle de légalité singulièrement émoussé dès lors que l'Administration défend l'acte attaqué comme étant justifié par la nécessité de lutter contre le terrorisme⁸. Sa position n'en aura pas été moins été décriée comme portant une lourde menace sur la liberté d'association par plusieurs acteurs relevant en outre que cet arrêt, non publié et très faiblement médiatisé, a été « *rendu en catimini* »⁹. À la lecture de la décision, on est néanmoins conduit à se demander si cette indéniable discrétion ne visait pas davantage à ménager le courroux du gouvernement : pour la première fois, le Conseil d'État met en effet un coup d'arrêt à l'extension indéfinie de la qualification terroriste, jugeant que celle-ci ne pouvait s'appliquer aux agissements du CCIF. Cependant, à cette salutaire limitation de l'emprise de la notion de terrorisme (I), correspond un singulier relâchement du contrôle du pouvoir répressif dès lors que ce dernier se place sur le terrain de la lutte contre les discriminations, et qui conduit, de fait, à menacer tant la liberté d'association que la liberté d'expression (II).

I. La limitation du domaine de la qualification terroriste

- 5 Faut-il le rappeler, c'est en réaction à un assassinat qualifié de terroriste qu'a été initiée la procédure de dissolution du CCIF. Mais faute de pouvoir imputer à cette association le moindre acte positif de soutien direct ou indirect à un crime ou un délit de cette nature, le gouvernement s'en est trouvé réduit à soutenir que les prises de position de l'association, par leur ambivalence, étaient de nature à favoriser la commission de tels faits. La question que le Conseil d'État était appelé à trancher était donc la suivante : à la supposer démontrée, la proximité d'une association avec une idéologie dont peuvent se revendiquer certains auteurs de crimes terroristes suffit-elle pour caractériser une provocation à commettre de tels crimes ?
- 6 Fort heureusement, le juge administratif répond par la négative. Dès lors qu'ils ne comportent aucune incitation explicite à la commission d'infractions, les liens entretenus avec « *la mouvance islamiste radicale* », la publication de textes de personnalités considérées comme y participant ou encore la supposée tolérance à l'égard de messages xénophobes ne peuvent, en tant que tels, caractériser une provocation au terrorisme¹⁰. Il en est de même – et on ne peut qu'être effaré à l'idée que ces moyens aient été soulevés par l'Administration – de la circonstance que l'association « *n'a pas expressément condamné* » certains attentats ou a contesté les conditions d'interpellation du président de l'association Barakacity, elle-même dissoute pour avoir, selon le gouvernement, incité à la commission d'actes terroristes¹¹. En d'autres termes, le simple fait d'endosser ou même de promouvoir une doctrine

réputée – à tort ou à raison – influencer les auteurs d'attentats terroristes ne suffit pas à caractériser un acte de provocation.

- 7 La solution était certes prévisible dès lors que, saisi d'une précédente décision de dissolution fondée sur ce motif, le Conseil ne l'avait validé qu'en relevant le soutien actif de l'association en cause à des personnes poursuivies pour des infractions terroristes¹². Mais, dans un contexte d'extension infinie du filet répressif, la précision ici apportée est salutaire. Elle l'est d'autant plus que, depuis la loi du 30 octobre 2017, il est possible de perquisitionner au domicile d'une personne ou de l'assigner à résidence au seul motif « *que son comportement constitue une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics* » et qu[elle] « *entre en relation de manière habituelle avec des personnes ou des organisations incitant, facilitant ou participant à des actes de terrorisme* », ou « *soutient, diffuse, lorsque cette diffusion s'accompagne d'une manifestation d'adhésion à l'idéologie exprimée, ou adhère à des thèses incitant à la commission d'actes de terrorisme ou faisant l'apologie de tels actes* »¹³. Le caractère particulièrement malléable de ces critères laisse craindre une application totalement disproportionnée des mesures, allant jusqu'à embrasser – comme cela semble être souhaité par le gouvernement – les personnes réputées ne pas condamner assez fermement les actes qualifiés de terroristes. Si elle devait faire jurisprudence, la présente décision aurait au moins pour mérite d'empêcher les autorités répressives de considérer que la simple adhésion à une idéologie perçue comme sectaire ou intégriste suffise à caractériser une incitation au terrorisme.
- 8 Toutefois, au regard des motifs retenus par le Conseil d'État pour valider la thèse du gouvernement suivant laquelle le CCIF aurait incité à la discrimination religieuse, on réfléchira à deux fois avant de souhaiter une plus large postérité à cette décision.

II. L'extension du pouvoir de dissolution

- 9 Peut-être était-ce pour lui le moyen de valider la décision litigieuse sans en adopter complètement la motivation. Toujours est-il qu'au terme d'une quasi-contradiction de motifs, le Conseil d'État en vient à caractériser l'existence de pratiques discriminatoires en faisant sienne cette singulière responsabilité par capillarité qu'il a précisément – et pertinemment – refusé de reconnaître en matière terroriste. En effet, pour conclure à l'existence d'agissements de nature à provoquer la discrimination et la haine religieuse, le juge administratif s'appuie essentiellement sur des actes ou des paroles prêtés non aux dirigeants de l'association, mais à des personnes avec lesquelles ils étaient en lien, c'est-à-dire son ancien directeur ainsi que le trésorier d'une association qualifiée péremptoirement de « *djihadiste* ». Des actes ou des paroles tenus par des personnes n'ayant donc pas qualité pour représenter le CCIF¹⁴.
- 10 De façon encore plus extensive, il impute à l'association des propos injurieux ou xénophobes tenus par certains internautes abonnés à ses comptes de réseaux dits « sociaux », laissant entendre que – bien que n'ayant aucun pouvoir en la matière, les échanges ayant vocation à être régulés par le gestionnaire du réseau – il lui appartenait de les modérer¹⁵. Plus préoccupant, le juge administratif semble enfin considérer que le simple fait de critiquer « *sans nuance* » les politiques publiques affectant les musulmans ou de présenter la France comme « *un pays hostile aux musulmans* » caractériserait en soi un acte d'incitation à la discrimination ou à la haine religieuse¹⁶. Autrement dit, le simple fait de se dire victime de discriminations de la part des pouvoirs publics devient,

par un absurde retournement de perspective, constitutif d'une pratique discriminatoire ! En réalité, si l'on considère que la simple dénonciation d'une discrimination, fût-ce de façon excessive ou biaisée, est désormais constitutive d'une incitation à la haine, c'est le principe même de la prohibition de telles pratiques qui est remis en cause...

- 11 On connaît de longue date la propension du Conseil d'État à reprendre à son compte sans suffisamment de distance les éléments factuels que lui soumet l'Administration, ce qui se traduit notamment par sa validation sans réserve de la pratique des notes blanches¹⁷. Mais ce qui pose véritablement problème ici, c'est le mode de raisonnement singulier qu'il adopte. En d'autres termes, à supposer pleinement avérés les faits pris en compte, ceux-ci ne peuvent être regardés comme constitutifs d'une incitation à la discrimination sans verser dans un indéniable procès d'intention : sans aucune autre forme de démonstration, les autorités infèrent une attitude haineuse des relations que l'on entretient ou, pire encore, de propos jugés trop critiques. À cet égard, on ne peut qu'être frappé par le caractère pour le moins impressionniste du raisonnement suivi par le Conseil, qui en réalité se borne à faire masse de l'ensemble des éléments avancés par le gouvernement – que, selon lui, « *les requérants ne contestent pas réellement* » – pour conclure au bien-fondé de la décision litigieuse¹⁸.
- 12 Certes, cette décision s'inscrit dans un cadre légal pour le moins permissif. Outre l'incongruité qui, dans une société démocratique, consiste à donner au gouvernement le pouvoir de dissoudre une association sans aucun contrôle juridictionnel préalable – c'est-à-dire ni plus ni moins qu'un pouvoir de vie ou de mort de ces personnes morales – les critères permettant de prononcer une telle mesure sont – là encore – particulièrement extensifs. À la provocation directe à la haine contre une communauté donnée, la loi assimile en effet le simple fait de propager « *des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence* »¹⁹. Il reste que, dans un contexte où le simple exercice de l'esprit critique est parfois assimilé à un acte terroriste et où, depuis la loi n°2021-1109 du 24 août 2021, il est désormais possible de poursuivre une personne en comparution immédiate pour le délit d'incitation à la haine xénophobe²⁰, le citoyen est en droit d'attendre du Conseil d'État qu'il use de son pouvoir jurisprudentiel pour venir limiter l'arbitraire potentiel des pouvoirs publics, non pour l'encourager.

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Article 5 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

2. Vincent Sizaire, *Sortir de l'imposture sécuritaire*, Paris, La dispute, 2016.
3. Julie Alix, « Une liaison dangereuse. Dangereuse et droit pénal en France », in Geneviève Giudicelli-Delage et Christine Lazerges, *La dangerosité saisie par le droit pénal*, Paris, PUF, 2011.
4. Vincent Sizaire, « Quand parler de terrorisme ? », *Le monde diplomatique*, août 2016.
5. Laurence Blisson, « Risques et périls de l'association de malfaiteurs terroriste », *Délibérée*, vol. 2, n° 2, 2017, pp. 16-20.
6. Stéphanie Hennette-Vauchez (dir.), *Ce qu'il reste(ra) toujours de l'urgence*, Paris, LGDJ, 2018.
7. Loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, aujourd'hui codifiée aux articles L.221-1 et suivants du code de la sécurité intérieure ; V. Dominique Pinsolle, « Dissoudre pour mieux régner », *Le Monde diplomatique*, mars 2021.
8. Stéphanie Hennette-Vauchez, Maria Kalogirou, Nicolas Klausser, Cédric Roulhac, Serge Slama, Vincent Souty, « Ce que le contentieux administratif révèle de l'état d'urgence », *Cultures & Conflits* 2018/4 (n° 112), p.35-74.
9. « La dissolution du CCIF validée par le Conseil d'État : les associations en danger ! », communiqué adopté le 8 octobre 2021 par un collectif d'association ; <https://www.gisti.org/spip.php?article6682>.
10. CE, 24 septembre 2021, Association de défense des droits de l'homme – collectif contre l'islamophobie en France, req 449215, n°12.
11. *Ibid.*
12. CE, 26 janvier 2018, Association Fraternité musulmane Sanâbil, 407220, B.
13. Articles L.228-1 et L.229-1 du code de la sécurité intérieure.
14. CE, 24 septembre 2021, Association de défense des droits de l'homme – collectif contre l'islamophobie en France, req. 449215, n°9.
15. *Ibid.*
16. *Ibid.*
17. Jean-Philippe Foegle et Nicolas Klausser, « La zone grise des notes blanches », *Délibérée* 2017/02, p. 44.
18. CE, 24 septembre 2021, Association de défense des droits de l'homme – collectif contre l'islamophobie en France, req 449215, n°10 et 11.
19. Article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.
20. Article 397-6 du code de procédure pénale.

ABSTRACTS

Par son arrêt du 24 septembre 2021, le Conseil d'État met un coup d'arrêt à l'extension indéfinie de la qualification terroriste, jugeant que celle-ci ne peut s'appliquer à la seule adhésion à une idéologie sectaire ou extrémiste. Mais à cette salutaire limitation de l'emprise de la notion de terrorisme, correspond un singulier relâchement du contrôle du pouvoir répressif dès lors que ce dernier se place sur le terrain de la lutte contre les discriminations. Ce qui conduit, de fait, à menacer tant la liberté d'association que la liberté d'expression.

AUTHOR

VINCENT SIZAIRE

Maître de conférences associé à l'Université Paris Nanterre