

Nouveau rejet de l'interdiction du parti néo-nazi allemand

Cour constitutionnelle allemande

Alexandre Gaschignard



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3019>

DOI : 10.4000/revdh.3019

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Alexandre Gaschignard, « Nouveau rejet de l'interdiction du parti néo-nazi allemand », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 27 février 2017, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3019> ; DOI : 10.4000/revdh.3019

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

Tous droits réservés

Nouveau rejet de l'interdiction du parti néo-nazi allemand

Cour constitutionnelle allemande

Alexandre Gaschignard

- 1 Au sein des régimes démocratiques, la dissolution d'un parti politique est sans aucun doute une mesure discutée. Elle constitue une restriction non négligeable au droit de création d'un parti politique (article 21 de la Loi fondamentale de la République d'Allemagne du 23 mai 1949) et à la liberté d'association (article 11 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme). Comme le souligne le juriste allemand Horst Meier, elle réduit également le pluralisme politique.
- 2 En Allemagne, depuis plus de dix ans, un débat particulier anime la société, celui de l'interdiction du parti national démocrate (NPD). La Cour constitutionnelle allemande (*Bundesverfassungsgerichtshof*) a déjà dû répondre par deux fois à la question de la constitutionnalité de ce parti. Pour comprendre le débat qui s'est posé une nouvelle fois dans la décision du 17 janvier 2017, il faut revenir sur la situation historique spécifique de l'Allemagne. L'interdiction de partis politiques est en effet liée aux activités des partis antidémocratiques qui ont détruit la République de Weimar et conduit au régime nazi.
- 3 La définition d'un parti politique se trouve à l'article 2 alinéa 1 de la « *Parteiengesetz* » (loi sur les partis 1967) : « *Les partis sont des associations de citoyens qui, sans limitation de temps ou pour une longue durée, influent sur la formation de la volonté politique au niveau de la Fédération (Bund) ou d'un Land et entendent participer à la représentation du peuple au Bundestag ou à un Parlement de Land (Landtag), pourvu que l'ensemble des circonstances de fait qui leur sont propres, notamment l'ampleur et la consistance de leur organisation, leurs effectifs et leur activité sur la scène publique présentent une garantie suffisante du sérieux de ces objectifs* ».
- 4 La dissolution d'un parti politique peut être demandée à la Cour constitutionnelle fédérale, par un recours direct ou indirect. Les tentatives d'interdiction du NPD ont toujours eu pour fondement juridique un contrôle de type abstrait qui s'effectue dans le cadre de l'article 93, alinéa 1 n° 2 de la « *Grundgesetz* » (Loi fondamentale). Ce recours peut être envisagé en dehors de tout procès et sans condition de délai. Cependant, la saisine est réservée aux organes constitutionnels, en tant que représentants de l'intérêt général.

Plus précisément, selon l'article 43-1 de la loi concernant le fonctionnement de la Cour constitutionnelle fédérale, la demande d'interdiction d'un parti, (*Verbotsantrag*) est ouverte à trois institutions : le « *Bundestag* », le « *Bundesrat* » et la « *Bundesregierung* ». Les rédacteurs de la Loi fondamentale ont voulu donner des armes à la démocratie naissante afin d'éviter l'accession d'un parti extrémiste au pouvoir et que ne se répète l'échec de Weimar. On parle à cet égard de « *streitbare Demokratie* » (démocratie militante).

- 5 La procédure d'interdiction d'un parti politique est prévue à l'article 21 alinéa 2 de la Loi fondamentale selon lequel « *les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne, sont inconstitutionnels* ». L'interdiction doit répondre à des exigences strictes que l'on peut regrouper en deux catégories. D'une part, le parti politique doit rejeter les valeurs fondamentales de la Constitution. D'autre part, il faut que l'attitude du parti soit militante et agressive (*aggressiv kämpferisch*) à l'égard de l'ordre démocratique existant (*freiheitliche demokratische Grundordnung*), condition dégagée par la Cour constitutionnelle dans une décision de 1956. Si l'on peut associer l'ordre démocratique entre autres à la séparation des pouvoirs, à l'indépendance des tribunaux et à la pluralité politique, aucune définition claire du concept « *d'attitude militante agressive* » n'a été donnée.
- 6 Enfin, selon l'article 21 de la Loi Fondamentale, « *la Cour constitutionnelle fédérale statue sur la question de l'inconstitutionnalité* » et selon l'article 15 alinéa 4 de la loi sur le fonctionnement de la Cour constitutionnelle fédérale, toute décision au détriment d'un parti politique requiert une majorité de deux tiers des juges. Jusqu'à aujourd'hui, seuls deux partis ont été interdits depuis la naissance de la République Fédérale d'Allemagne en 1949 : le SRP « *Sozialistische Reichspartei* », fondé après la fin de la Seconde Guerre mondiale et banni en 1952 car estimé être une réminiscence du Parti National Socialiste Allemand (NSDAP), et le parti communiste allemand (KPD) en 1956.
- 7 Depuis une dizaine d'années, c'est le parti NPD qui est sujet à débats. Une vaine première tentative d'interdiction a été suivie d'une seconde. Après un rappel historique des procédures engagées (1°), seront présentés les arguments au fond qui ont sur lesquels s'est prononcée la Cour (2°).

1°/- De la première tentative d'interdiction à la seconde

- 8 Après de nombreux débats, au début de l'année 2001, le Bundestag, le Bundesrat, ainsi que la *Bundesregierung* ont déposé un recours devant la Cour constitutionnelle en vue d'interdire le NPD. Un an plus tard, la révélation de la double activité d'un témoin principal, un haut responsable du parti qui avait travaillé pendant de nombreuses années pour le « *Bundesamt für Verfassungsschutz* » (l'Office fédéral de protection de la constitution), a eu pour conséquence le report de l'examen des recours formés contre le NPD. Puis, d'autres révélations suivirent sur les activités d'informateurs dans le parti travaillant pour cet Office et qui furent cités en tant que témoins.
- 9 L'Office fédéral de protection de la constitution est un service de renseignement qui a pour principale mission de surveiller les activités contraires à la Loi fondamentale (article 3 de la loi relative au fonctionnement de l'organisme). Cet organisme est placé sous l'autorité du Ministère de l'Intérieur. Afin de collecter des renseignements, cet Office

emploi des informateurs (Vertrauenspersonen). Ce sont ces informateurs qui constituent un élément central de la décision du 18 mars 2003.

- 10 Dans cette affaire en effet, la Cour organisa d'abord un débat oral sur le rôle des indicateurs dans l'établissement des preuves contre le parti lui-même, puis une audience. La procédure échoua finalement en raison du refus de l'Office fédéral de protection de la Constitution, en accord avec le ministre de l'Intérieur de l'époque, de faire savoir quelles activités contestées avaient pour seule origine le parti et lesquelles émanaient des informateurs. Ce refus avait été justifié aux fins de protection des sources : pour des raisons de sécurité, les indicateurs ne pouvaient être cités comme témoins dans la procédure. Dans la décision du 18 mars 2003, la Cour commence ainsi par rappeler que le NPD, après avoir connu une perte d'influence importante sur l'échiquier politique, rencontra depuis la fin des années 1990 un regain de popularité, mais que les révélations concernant la présence d'indicateurs au sein du NPD posent un problème de procédure. Elles portent en effet atteinte au principe d'égalité des armes dans la mesure où les requérants, grâce au travail des informateurs, avaient la possibilité d'avoir accès au dossier de défense juridique du défendeur. Le NPD, qui avait demandé de mettre fin à la procédure, obtint gain de cause, la majorité requise à la Cour constitutionnelle (majorité des deux tiers, soit six juges sur huit, conformément à l'article 15 alinéa 4 de la loi du 11 août 1993 sur la Cour constitutionnelle), n'ayant pas été atteinte.
- 11 Ainsi, d'après les juges de la Cour constitutionnelle, une poursuite de la procédure n'aurait pas été constitutionnellement défendable, trois juges estimant insurmontable le problème résultant de la surveillance du parti pendant la procédure. Ils estiment qu'afin que le procès réponde aux règles de l'Etat de droit, il est indispensable de pouvoir faire la différence entre les actions des membres du parti et celles des agents gouvernementaux (ou travaillant pour eux). De plus, ils affirment que les indicateurs pouvaient, au cours du procès, informer les autorités nationales sur la stratégie de défense du parti, ce qui constitue un lourd handicap pour le parti. Cependant, quatre juges étaient d'avis qu'aucun vice de procédure ne pouvait être constaté. Pour eux, l'influence des indicateurs au sein du parti n'était pas si importante. Ils estiment, entre autres, qu'il n'existait aucune preuve contre laquelle le NPD ne pouvait se défendre normalement.
- 12 Tout comme la procédure de 2001 qui avait été enclenchée après un attentat, les actions meurtrières de l'organisation d'extrême droite « Clandestinité nationale-socialiste » en 2011 relancèrent le débat sur l'interdiction du NPD. Ce groupe était en effet soupçonné d'être lié au NPD. Les « Länder » ont alors décidé d'engager une nouvelle procédure après avoir estimé que les informateurs n'étaient plus présents au sein du NPD. Une requête du « Bundesrat » fut déposée le 3 décembre 2013. Contrairement à celle de 2001, le « Bundestag » et la « Bundesregierung » n'y prirent pas part, considérant que les chances d'aboutissement de cette requête étaient trop faibles.
- 13 Toutefois, avant même le dépôt de cette requête, le NPD avait pris les devants en déposant lui-même, en novembre 2012, sa propre requête devant la Cour constitutionnelle. Le NPD demandait aux juges de Karlsruhe de constater définitivement que son existence n'avait rien d'anticonstitutionnel. De plus, il entendait que soit constatée la violation de ses droits par la « Bundesregierung », le « Bundesrat » et le « Bundestag », pour avoir affirmé que son existence était contraire à la Loi fondamentale, sans pour autant avoir demandé son interdiction jusqu'alors. Cette demande fut rejetée. En tant que demande d'interdiction « négative », elle fut déclarée irrecevable. Dans son arrêt du 20 février 2013, la Cour constitutionnelle décida en effet qu'une procédure ne

pouvait être engagée que dans le but de décréter un parti anticonstitutionnel. Les partis politiques pour la Cour constitutionnelle sont présumés libre et conforme à la Constitution tant qu'elle n'a pas décidé du contraire. Par ailleurs, les allégations formulées à l'encontre du NPD ne violent pas les droits de ce dernier, mais sont considérées comme faisant partie du jeu politique.

2°/- Le rejet au fond de la demande d'interdiction

- 14 Concernant la nouvelle procédure d'interdiction du NPD introduite sur requête du 3 décembre 2013 par le « *Bundesrat* », la Cour constitutionnelle avait, par une décision du 19 mars 2015, exigé de nouvelles preuves du requérant quant à l'absence de vice de procédure, ce qui doit nécessairement faire l'objet d'un contrôle par le juge. Le requérant devait apporter des justificatifs prouvant l'arrêt de la surveillance du NPD par les services de renseignements avant que ne débute la procédure ainsi que sur les modalités d'obtention de certains documents. Ces justificatifs ayant été apportés, la Cour constitutionnelle a annoncé le 7 décembre 2015 l'ouverture d'une nouvelle procédure visant l'interdiction de ce parti.
- 15 Dans ce cadre, des audiences se sont tenues sur ce dossier les 1, 2 et 3 mars 2016. Lors de ces audiences, le président du tribunal, Andreas Voßkuhle, a précisé qu'aucun vice de procédure ne semblait empêcher le déroulement du procès. C'est le 17 janvier 2017 que la Cour constitutionnelle allemande a alors rendu sa décision au fond quant à l'illégalité du NPD.
- 16 Dans cette dernière, les juges de Karlsruhe commencent par présenter et définir le NPD. Ils rappellent que ce dernier est ennemi de la démocratie et qu'un de ses objectifs est la mise en place d'un état national autoritaire. Pour les juges, il est indéniable que l'idéologie politique de ce parti viole la dignité humaine et qu'elle est donc incompatible avec le principe de démocratie. En effet, pour la Cour, la définition de « peuple » que veut mettre en place le NPD est une négation du droit élémentaire d'égalité de traitement (« *Verweigerung elementarer Rechtsgleichheit* »). Le NPD veut exclure de nombreux groupes de la population de l'Etat allemand, à commencer par les étrangers. Par ailleurs, ce parti souhaite mettre fin au système parlementaire représentatif et le remplacer par un état nationaliste autoritaire.
- 17 Cependant, même si les juges considèrent que le NPD travaille de manière planifiée à la destruction des fondements démocratiques, il n'envisage pas son interdiction en raison de son faible poids politique. Les juges estiment que les éléments indiquant le passage à une mise en œuvre des objectifs anticonstitutionnels du parti ne sont pas réunis, ni par des moyens démocratiques parlementaires, ni par des moyens extra-parlementaires.
- 18 Afin de justifier l'inexistence du danger, la Cour rappelle que dans le domaine parlementaire, le NPD ne possède pas, au vu des voix exprimées, une majorité suffisante pour gagner. La constitution d'une coalition n'est également pas envisageable. De plus, au niveau fédéral, le NPD n'est actuellement représenté que par un seul député au parlement européen. Les résultats du NPD aux élections européennes et nationales stagnent au plus bas niveau. Les juges estiment que depuis cinquante ans que le NPD existe, il n'a jamais réussi à être représenté de manière continue dans un parlement régional. Des signes concrets pour un prochain changement de cette évolution manquent donc.

- 19 La Cour relève également que les partis d'extrême droite amis du NPD ne sont pas prêts à une coopération. Malgré leur présence aux élections communales, une alliance politique au niveau national ne semble pas être envisageable. Pour les juges de Karlsruhe, en dehors du milieu parlementaire, le NPD n'a non plus la possibilité de mettre en œuvre ses buts anticonstitutionnels avec succès dans un futur proche. La portée d'action du NPD est directement limitée par son nombre d'adhérents.
- 20 Pour les juges, il n'existe pas de « climat » de peur. La mise en œuvre des visées anticonstitutionnelles avec violence ou par la commission d'actes pénalement répréhensibles ne peut être (encore) prise en compte dans la présente procédure. La violence connue de certains membres de ce parti relève de la police et du droit pénal mais elle n'est pas un problème constitutionnel. Selon les juges de Karlsruhe, l'interdiction d'un parti politique ne doit en aucun cas être une mesure préventive.
- 21 Cette décision a suscité de nombreux commentaires négatifs dans la société civile allemande, notamment parce que celle-ci considère le NPD comme anticonstitutionnel et qu'elle ne comprend pas pourquoi il n'est pas interdit. Toutefois, sachant qu'en cas d'interdiction, le NPD avait fait savoir qu'il saisirait la Cour de Strasbourg, on peut penser que la décision des juges de Karlsruhe anticipe celle de la Cour européenne des droits de l'homme. En effet, pour celle-ci, les critères d'interdiction d'un parti sont encore plus stricts. D'après la jurisprudence de cette instance, il faut que soit caractérisé « un danger concret imminent » correspondant à un besoin social immédiat. L'interdiction d'un parti suppose que ce dernier ait une chance réelle de provoquer des changements politiques. Autrement dit, au vu des jurisprudences de la Cour européenne, la dissolution d'un parti est disproportionnée si son influence publique est négligeable.
- 22 La décision de la Cour de Karlsruhe peut alors être interprétée comme un marqueur de l'influence toujours plus importante des décisions européennes. Mais cette décision a aussi un écho pratique en Allemagne, le Bundesrat ayant annoncé vouloir supprimer les financements publics des partis reconnus anticonstitutionnels.

*

- 23 **Cour constitutionnelle allemande, 17 janvier 2017, 2 BvB 1/13**

*

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

RÉSUMÉS

En Allemagne, l'interdiction du parti national démocrate (NPD) fait débat depuis plus de dix ans. En 2003, lors d'une première tentative d'interdiction, un vice de procédure avait empêché la Cour constitutionnelle allemande de se prononcer clairement. En 2017, appelée à se prononcer une nouvelle fois, la Cour estime que, bien qu'anticonstitutionnel, le NPD ne constitue pas en l'état actuel un danger pour la démocratie. Aucune raison ne justifie aujourd'hui son interdiction.

AUTEUR

ALEXANDRE GASCHIGNARD

Diplômé du Master bilingue droit français/droits étrangers (MBDE) de l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense