

N° 451741

Association Génération identitaire

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies

Séance du 16 juin 2021

Lecture du 2 juillet 2021

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

Cette affaire est de celles qui vous emmènent aux confins du droit, à la frontière qui le sépare du politique et que le juge doit se garder de franchir, fût-ce involontairement. Dans cet exercice, la collégialité est clé. Le rapporteur public, quant à lui, est bien obligé de livrer à la formation de jugement sa propre vision des choses, nécessairement subjective.

La frontière, c'était précisément l'un des thèmes de prédilection de Génération identitaire, association créée en 2012 afin, selon ses statuts, de défendre et promouvoir les identités locales, française et européenne, notamment auprès des jeunes, « *à travers des manifestations culturelles, politiques ou sportives et par tous moyens susceptibles de faciliter la réalisation de son objet* ». L'un de ces moyens les plus médiatisés a consisté à former une barrière humaine à la frontière franco-italienne – c'est l'opération « *Defend Europe* » en 2018 - et franco-espagnole – c'est la « *Mission Pyrénées* » en janvier 2021 - afin de dénoncer l'incapacité des pouvoirs publics à empêcher les entrées irrégulières et, plus largement, « l'immigration-invasion », principalement issue des pays africains et à majorité musulmane, conçue comme une menace pour l'identité nationale et européenne, pour la sécurité des Français et pour la cohésion nationale et sociale.

C'est à la suite de cette dernière initiative que le ministre de l'intérieur a annoncé le 26 janvier dernier son intention d'engager la procédure de dissolution prévue à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure contre cette association rangée, vous l'aurez compris, dans « l'ultra-droite ». Le décret du 3 mars 2021 qui y procède est fondé sur le 2° de cet article, qui vise les associations présentant « *par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées* », et sur le 6°, qui traite des organisations qui provoquent à la discrimination, 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, ou qui propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager de tels agissements.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

La demande de suspension de l'exécution du décret a été rejetée par le juge des référés du Conseil d'Etat, statuant en formation collégiale, en l'absence de moyen propre à créer un doute sérieux sur sa légalité. Le doute, pourtant, est permis à l'heure de trancher définitivement ce litige.

Il n'y a certes pas matière à hésiter sur la question prioritaire de constitutionnalité visant les 2° et 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, applicables au litige et qui n'ont jamais donné lieu à une déclaration de conformité par le Conseil constitutionnel. Car la question, déjà posée sans succès au juge des référés, n'est ni nouvelle, ni sérieuse. L'association s'efforce de contourner votre décision du 30 juillet 2014, *Envie de rêver et autres* (n° 370306, au Rec.), qui portait notamment sur la dissolution des Jeunesses nationalistes révolutionnaires (JNR), et qui a déjà refusé de renvoyer une QPC dirigée contre l'article L. 212-1 et fondée sur la liberté d'association. Les griefs qu'elle invoque sont donc indirects.

Il est reproché au dispositif, sous l'angle du principe d'égalité, de ne pas prévoir une forme de réponse graduée, comme la suspension temporaire, prévue à l'article L. 332-18 du code du sport pour les groupements de type *hooligans*, ou la fermeture provisoire de locaux, comme le prévoit l'article L. 227-1 du CSI pour les lieux de culte.

L'argumentation est inopérante sur le second point puisque le mémoire ne compare pas deux catégories de personnes qui seraient traitées différemment, mais deux dispositifs législatifs autonomes – l'un portant sur l'existence d'une personne morale, l'autre sur l'utilisation d'un bien immobilier. Ces dispositifs peuvent parfaitement se cumuler, la fermeture du lieu de culte pouvant s'accompagner de la dissolution de l'association qui le gère ou l'utilise. D'ailleurs, dès l'instant qu'on tient compte de dispositifs qui ne portent pas sur la capacité d'un groupement, il est inexact de prétendre qu'il n'existerait aucune forme de « sanction » intermédiaire pour les associations relevant du 2° et, surtout, du 6°. Une gradation peut être assurée par la répression pénale de délits connexes commis par l'association ou ses membres de l'association, ou par la fermeture ou le blocage d'un site internet incitant à la haine ou à la violence raciale, par exemple¹.

On peut en revanche admettre la comparabilité entre les mouvements soutenant des associations sportives visés à l'article L. 212-2 et la généralité des organisations susceptibles de faire l'objet d'une mesure de dissolution sur le fondement des 2° et 6° de l'article L. 212-1. Mais la différence entre les situations visées est assez nette. Dans le premier cas, les mesures font suite à la commission d'actes précis de dégradations, de violence ou d'incitation à la haine commises en lien avec une manifestation sportive déterminée par « des » membres du groupement, qui peuvent le cas échéant être isolés voire se réduire à un unique acte d'une particulière gravité ; ces dérives peuvent être corrigées par les dirigeants, en faisant le ménage

¹ V. l'art. 50-1 de la loi de 1881 et article 6 de la LCEN

par l'exclusion des brebis galeuses, sans qu'il soit besoin d'anéantir l'entité elle-même, dont l'objet de soutien aux associations sportives n'a rien de problématique en soi. Dans le second cas, c'est l'objet même du groupement qui caractérise la menace pour l'ordre public, qu'il s'agisse de l'objet statutaire ou, le plus souvent, de l'objet réel, tel qu'il ressort de ses activités concrètes, et la dissolution est prononcée sur la base d'un faisceau d'indices qu'on pourrait qualifier de graves et concordants, caractérisant un problème structurel compromettant la viabilité juridique de l'organisme². Ajoutons, à rebours de l'argumentation soulevée, que la binarité de l'article L. 212-1 peut aussi se concevoir comme plus favorable qu'un régime fin de mesures graduées, puisque, si le seuil de déclenchement de la dissolution n'est pas atteint, l'association ne peut légalement faire l'objet d'aucune autre mesure à ce titre.

Est aussi reproché au législateur une incompétence négative affectant la liberté d'association, à deux égards :

- d'une part, l'association déplore qu'aucune différence n'est faite entre une association qui se livre de façon récurrente à des agissements visés et celle de l'acte isolé : mais le législateur n'était pas tenu de procéder à une telle distinction de principe. Il appartient à l'administration, sous le contrôle du juge, de s'assurer que la mesure de dissolution est bien adéquate, nécessaire et proportionnée à la menace pour l'ordre public, appréciée au regard notamment de la réitération des faits. Il est peu ou prou exclu qu'une mesure de dissolution fondée sur les 2° et 6° de l'article L. 212-1 soit motivée par un fait unique, fût-il d'une particulière gravité, puisque, comme on l'a dit, ces dispositions requièrent de démontrer que l'objet du groupement est structurellement vicié ;
- d'autre part, les termes « *provoquent* » et « *propagent* » employés par le 6° ne sont pas équivoques au point de permettre une application arbitraire de la loi. Le législateur n'était évidemment pas tenu de subordonner le déclenchement de la mesure de police administrative qu'est la dissolution à la condamnation pénale de ses dirigeants ou de ses membres du chef de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence pour les motifs mentionnés à l'article 24 de la loi de 1881. Et la propagation d'idées est un concept assez intuitif, qu'on peut définir, dans le contexte de l'article L. 212-1, comme une diffusion d'informations active, consciente et suffisamment large voire publique. Elle peut parfaitement ne pas inciter ouvertement les destinataires à se livrer aux agissements visés et se distinguer ainsi nettement de la provocation directe. Elle se rapproche en revanche, sans se confondre, de la **provocation indirecte** ou de l'**exhortation implicite** qu'on trouve en jurisprudence judiciaire³.

² Le point n'est pas jugé, mais nous pensons d'ailleurs, en dépit de la rédaction de l'article L. 212-2, que les deux dispositifs sont cumulatifs : s'il s'avère qu'une association de supporters fonctionne plus largement comme un groupe de combat, sa dissolution peut se justifier sur le fondement du 2° de l'article L. 212-1. Il serait de même inconcevable qu'au motif qu'il soutient une association sportive, un tel groupement ne puisse faire l'objet d'une dissolution alors qu'il s'est donné pour but d'attenter à la forme républicaine du gouvernement.

³ Cass. Crim., 4 novembre 2017, n° 16-84495.

Au titre de la légalité externe du décret, l'association dissoute dénonce la brièveté du délai qui lui a été imparti pour présenter ses observations, dans le cadre de la procédure contradictoire prévue à l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Dans l'affaire de la dissolution des « Boulogne boys »⁴, un délai de cinq jours a été jugé suffisant, dans un cas où l'association ne soutenait pas avoir été dans l'impossibilité de produire des éléments utiles à sa défense.

En l'espèce, l'association, qui le soutient, devait répondre dans les **dix jours** de la réception du courrier le 12 février.

Dans le contexte de l'époque, ce délai était une éternité politique et médiatique. Mais il peut paraître court s'agissant d'une mesure aussi radicale que la dissolution, et alors que l'Etat n'a fait valoir aucune urgence particulière justifiant un contradictoire aussi nerveux. Ces arguments ne nous ébranlent pas : d'une part, c'est précisément parce que la vie de l'association est en jeu qu'on peut exiger d'elle qu'elle mobilise toutes ses forces en urgence pour organiser sa survie ; d'autre part, l'urgence est, dans une certaine mesure, inhérente au dispositif de l'article L. 212-1 compte tenu du trouble à l'ordre public⁵.

Surtout, les circonstances propres à l'espèce conduisent sans hésitation à vous proposer de ne pas accueillir un moyen qui, du reste, ne ferait sans doute que repousser l'échéance fatidique :

- en premier lieu, **le délai de dix jours nous apparaît tout à fait suffisant** pour formaliser des observations aux faits reprochés, qui sont certes nombreux – une trentaine – mais assez circonscrits et bien connus de l'association. Celle-ci prétend ne pas avoir été en mesure de vérifier certains faits concernant des agissements de personnes proches de l'association, mais on peine à se convaincre de la réalité de cet empêchement, alors surtout que sa requête n'apporte guère de précision à cet égard⁶ ;
- en deuxième lieu, justement, comme l'indiquait Jacques-Henri Stahl dans ses conclusions conformes sur la décision de Section du 9 avril 1999, *Société The Coca-Cola Company* (n° 201853, au Rec.), il convient de tenir compte, pour apprécier si le délai a été suffisant, de la **capacité concrète de la personne de réagir rapidement**. Or nous relevons que Génération identitaire, association très structurée d'implantation nationale, qui revendiquait près de 3000 adhérents, a trouvé le temps, pendant la procédure contradictoire, d'organiser une manifestation de quelques centaines de

⁴ CE, 25 juillet 2008, *Association nouvelle des Boulogne Boys*, n° 315723, au Rec.

⁵ S'il y avait vraiment eu urgence ou péril imminent pour l'ordre public, la procédure contradictoire n'aurait tout simplement pas été applicable en vertu de l'article L. 121-2 du CRPA.

⁶ De manière générale, d'ailleurs, l'appréhension des délais doit désormais se faire à l'aune de la dématérialisation des échanges et de la disponibilité quasi-immédiate de nombreuses informations externes et internes, pour peu qu'on soit un peu organisé.

personnes à Paris pour protester contre sa dissolution programmée, avec des pancartes qui n'avaient rien d'artisanales ;

- en troisième lieu, le Président Stahl indiquait dans les mêmes conclusions qu'il y a lieu également de tenir compte de ce que l'intéressé « *avait déjà eu vent de la mesure envisagée à son encontre avant l'information effective qui lui a été donnée* ». Or on l'a dit, le ministre de l'intérieur avait annoncé son intention d'enclencher la procédure de dissolution dès le 26 janvier, ce qui permettait à l'association de fourbir ses armes, y compris en mobilisant un avocat, en réfléchissant à son argumentaire et en réunissant des documents et informations utiles. Les termes du débat juridique, y compris les deux fondements possibles et finalement retenus, figuraient d'ailleurs déjà dans la presse à cette date, en même temps que les principaux faits d'armes du mouvement ;
- en quatrième et dernier lieu, la requérante a, par le biais de son conseil, produit en temps utile des observations, répondant point par point aux griefs, dans un courrier qui se borne à regretter d'un mot une mesure « intempestive », mais qui ne se plaint à aucun moment de la brièveté du délai imparti ni ne réclame une quelconque « rallonge »⁷.

Au total, si l'administration aurait été mieux inspirée d'impartir formellement un délai d'au moins quinze jours pour ne pas donner prise à ce genre de chicane, notre conviction est que l'association n'a été privée d'aucune garantie.

Il est temps d'en venir à l'essentiel, à savoir le bien-fondé des motifs de la décision.

Disons-le d'emblée : nous ne sommes pas du tout convaincu par la qualification de « milice privée », présentant une forme ou une organisation militaire, que retient le décret.

Vous vous fondez pour ce faire sur l'existence d'un recrutement, d'une hiérarchie, d'un encadrement, d'une discipline et d'un esprit de type militaire, et d'une capacité concrète du groupement à mobiliser ses membres pour mener des actions musclées, même strictement défensives. En un mot, il doit s'agir d'une **organisation paramilitaire**, et non simplement d'une forme de « vigilance citoyenne » ou « communautaire ». Le port d'uniformes, l'usage d'armes ou l'organisation de parades ou rassemblements sont de simples indices, dont l'absence n'interdit pas cette qualification.

Le ministre fait tout d'abord état de l'existence d'un bureau de l'association baptisé le *Clan*, d'une structure pyramidale et de la répartition entre les cadres de fonctions à la dénomination et à la consistance très classiques au sein d'associations militantes menant des actions de type

⁷ Au surplus, la mesure ne pouvant être décidée qu'en conseil des ministres, l'association savait qu'en l'absence d'inscription à l'ordre du jour du conseil du 24 février, elle disposait encore d'au moins une semaine pour compléter sa défense écrite, voire solliciter la possibilité de présenter des observations orales.

activiste. Nous ne voyons absolument rien de paramilitaire dans une **organisation** aussi banale, étant précisé qu'aucun grade ou titre évoquant l'armée n'y a jamais été décerné.

La **discipline** qui règne au sein de l'association nous paraît surtout tenir aux valeurs d'ordre qu'entendent défendre ses membres, et non à un système particulier de contraintes et de sanctions dont l'existence ne ressort pas du dossier. Il n'est fait état d'aucune exclusion de déserteurs ou d'une mise à l'écart pour des faits d'insubordination. Les principes de l'association qui sont énumérés sur son site internet (courage, excellence, humilité, communauté, persévérance et identité) ne se réfèrent pas à la discipline, pas plus que le « pacte » qui ressemble à un billet d'humeur très éloigné de la devise « croire, combattre et obéir » des JNR en cause dans la décision *Envie de rêver et autres* de 2014 déjà mentionnée. Les JNR se distinguaient aussi par un défilé annuel d'inspiration militaire, que n'a jamais pratiqué Génération identitaire.

Le ministre évoque ensuite le port d'« **uniformes** » là où nous voyons, pour notre part, un simple code vestimentaire. Loin du treillis militaire ou même de la tenue noire savamment travaillée des JNR et accentuée par les tatouages et les crânes rasés, les membres de Génération identitaire arborent le plus souvent un t-shirt bleu lors des initiatives estivales et une doudoune de la même couleur lorsque la température baisse, ou encore un coupe-vent jaune.

Par ailleurs - et ce point nous paraît assez déterminant, le ministre ne fait à aucun moment état d'un **recrutement fondé sur les aptitudes physiques**, ce que l'association conteste du reste formellement⁸. Or il s'agit d'un élément distinctif important des organisations militaires ou miliciennes expressément relevé par votre décision *Envie de rêver* à propos des JNR, lesquelles étaient exclusivement composées d'une poignée d'hommes sportifs, aguerris et violents, se définissant eux-mêmes comme un « service d'ordre ». Cet élément était aussi prégnant dans l'affaire de la dissolution du service d'action civique (CE, 13 février 1985, *D...*, n° 44910, aux T., éclairée par les conclusions du Président Genevois).

Il est vrai, en revanche, que la **communication de l'association** emprunte clairement et abondamment au registre martial. Mais ce dernier s'est largement banalisé dans le discours public et nous n'y voyons rien de proprement militaire, en l'espèce :

- le symbole de l'association reprend le lambda majuscule connu des férus de l'antiquité grecque ou des fans du film *300* de Zack Snyder, puisqu'il ornait les boucliers des soldats spartiates combattant les Perses au Vème siècle avant Jésus Christ. Mais cette lettre grecque est en réalité, plus largement, un emblème de la mouvance identitaire européenne, le plus souvent en jaune sur fond noir, sans lien avec l'usage de la force ou des armes ;

⁸ Tout au plus le site internet indique-t-il que le mouvement recrute des jeunes de 15 à 30 ans car il est un « mouvement de jeunesse », ce qui n'est pas équivalent.

- quant aux vocables utilisés sur le site internet ou les déclarations : « *combat* », « *reconquête* », « *entrer en guerre contre ceux qui veulent nous arracher nos racines* », « *déclarer la guerre au multiculturalisme, au chômage, à la dette sociale (...)* », « *protéger mon peuple* » contre « *l'immigration-invasion* », il ne se distingue pas clairement du champ lexical militant, et même du langage politique qui « lutte » contre le séparatisme ou l'immigration clandestine, ou qui « déclare la guerre » à tel ou tel fléau, certains partis politiques situés à l'autre extrémité du spectre œuvrant explicitement, pour leur part, à la disparition de toute forme d'Etat, le poing levé.

Au-delà de la **rhétorique guerrière**, c'est en réalité dans les **activités concrètes de l'association** qu'il faudrait déceler les traces de la forme ou de l'organisation militaire requise par le 2° de l'article L. 212-1 pour asseoir légalement ce motif. Or les éléments du dossier sont, somme toute, assez faibles :

- en premier lieu, la gestion d'un **club de boxe** à Lyon, fût-il qualifié d'identitaire et servi par une campagne de communication reposant sur l'idée de « protéger son peuple », peut difficilement caractériser une milice privée en l'absence de conséquence opérationnelle avérée. Rien au dossier ne montre que ses adhérents se seraient organisés en « service d'ordre » ou confondraient les rues de la ville avec un ring. L'organisation de **camp d'été** – ou, plus exactement, d'un camp d'été, puisque le ministre n'en donne qu'un exemple - où sont notamment inculquées aux participants des techniques de self-défense et de sports de combat ne se distingue pas franchement de *boot-camps* organisés par des clubs de sports de contact voire des clubs de fitness. Les stages et formations d'auto-défense sont du reste devenus monnaie courante, que ce soit en dilettante ou pour l'entraînement des services d'ordre des manifestations ou des agents de sécurité privée, qui ne forment pas pour autant des milices. Le dossier n'apporte pas d'élément sur la régularité de l'entraînement des membres et sur leurs capacités pugilistiques réelles, qui permettraient de soutenir sérieusement – c'est-à-dire sans être désobligeant - la comparaison avec des forces de sécurité dignes de ce nom. Le camp d'été 2020 où des simulations d'affrontements de groupe ont été organisées, dont le ministre fait grand cas, a rassemblé 50 personnes pendant 6 jours, conférences politiques comprises, ce qui est un peu juste pour constituer des capacités opérationnelles crédibles.

Par ailleurs, il n'est pas fait état de l'entraînement au maniement d'armes, que ce soit des lances spartiates ou des armes à feu – même si, comme on l'a dit, et à la différence des groupes de combat interdits par l'article 431-13 du code pénal, il ne s'agit pas d'une condition *sine qua non* de la qualification de milice privée.

- en deuxième lieu, les **actions aux frontières** que nous évoquons sont incontestablement évocatrices, dans leur principe, d'une forme de para-police aux frontières relayant une action publique jugée défailante. Mais en réalité, cette assimilation n'existe que dans l'auto-promotion de l'association⁹, abondamment

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

relayée par les médias, et dans l'analyse de l'Etat, pour les besoins de la dissolution. Car nous n'avons, pour notre part, jamais vu d'agents de la PAF en doudoune bleue former une chaîne humaine à une frontière intérieure de l'espace Schengen en y déployant une banderole « *Frontière fermée. Vous ne ferez pas de l'Europe votre maison. Hors de question. Rentrez chez vous* ». Les hélicoptères loués pour les besoins de la cause et les drones aperçus dans le ciel au moment de l'opération de 2018 n'ont, semble-t-il, joué aucun rôle opérationnel. Si le tribunal correctionnel de Gap a condamné en 2019 plusieurs membres de l'association pour le délit d'exercice d'une activité dans des conditions de nature à créer dans l'esprit du public une confusion avec l'exercice d'une fonction publique, ces derniers ont été relaxés par la cour d'appel de Grenoble en 2020, dont l'arrêt juge qu'il s'agissait d'une action de pure propagande politique à visée médiatique, et relève qu'aucun des migrants auditionnés n'a indiqué avoir confondu les prévenus ou leurs acolytes avec les forces de l'ordre. Il n'est fait d'aucune altercation ou interaction physique. Et il nous semble qu'aucune règle de droit n'interdit de se tenir dans un espace frontalier ouvert au public en vue d'avertir les autorités d'entrées suspectes ou d'engager un dialogue dissuasif avec des personnes franchissant la frontière, dès lors qu'il n'en résulte aucun trouble pour l'ordre public¹⁰ et qu'aucune infraction pénale n'est commise à cette occasion. Dans certaines démocraties libérales, y compris européennes, on qualifierait même ce genre d'initiatives de « citoyennes » ;

- en troisième lieu, l'Etat met en avant les « *tournées de sécurisation anti-racailles* » organisées dans le métro à Lyon, Lille et Paris, qui se présentaient comme des patrouilles en vue de dissuader les agressions et de prêter main-forte à des voyageurs pris à partie. Mais d'une part, la plupart de ces initiatives datent de 2014 et ne peuvent donc justifier une dissolution en 2021 ; d'autre part, et surtout, si le dispositif a été ponctuellement réactivé à Lyon courant 2020, sa consistance est mal documentée par l'Etat et les éléments fournis par l'association tendent à montrer qu'elles relèvent plus d'une opération de communication, avec distribution de tracts et présence physique bon enfant dans les rames, que d'une logique de substitution aux agents de sécurité habilités. Il n'est fait état d'aucun trouble à l'ordre public ;
- enfin, les quelques **affrontements** mentionnés entre des activistes d'extrême-droite, dont des membres de Génération identitaire, mais pas seulement, et des militants d'extrême gauche, donnent surtout l'impression de rixes sauvages entre bandes ne partageant pas les mêmes convictions politiques. Rien dans le dossier ne donne à penser qu'elles auraient été planifiées par l'association requérante ni que l'engagement physique des membres de Génération identitaire aurait emprunté à la tactique militaire ou policière.

⁹ Le site internet indique ainsi que « *nos équipes de surveillance ont protégé la frontière franco-espagnole autour du Col du Portillon* »

¹⁰ Selon le préfet lui-même, l'opération « Mission Pyrénées » n'aurait pas causé de trouble à l'ordre public (<https://www.lindependant.fr/2021/01/19/pyrenees-le-prefet-condamne-les-patrouilles-du-groupuscule-dextreme-droite-generation-identitaire-9321084.php>).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Au total, même en globalisant les griefs et en s'inscrivant dans la logique préventive qui est celle d'une mesure de police administrative¹¹, ce motif ne nous paraît pas pouvoir légalement justifier la dissolution prononcée.

Nous sommes d'une opinion différente pour le second motif.

Il soulève une difficulté, bien connue du juge pénal pour l'application de la loi de 1881, qui consiste à distinguer, d'un côté, l'expression libre de convictions politiques qu'on peut partager ou non, et, de l'autre, l'incitation, l'encouragement ou la justification de la discrimination, de la haine ou de la violence à raison de l'origine, de l'appartenance ou non à une nation, ou de croyances religieuses. En l'occurrence, sont en cause les qualités d'étranger non-européen, ce qui relève de la non-appartenance à une nation ou un ensemble de nations, de Français d'origine étrangère, ce qui se rattache à l'origine, et de musulman, ce qui se rapporte à « *l'appartenance à une religion* », pour reprendre fidèlement les termes inappropriés de l'article L. 212-1. Précisons à cet égard qu'aux yeux de la Cour de cassation, les étrangers résidant en France, lorsqu'ils sont visés en raison de leur non-appartenance à la nation française, forment un groupe de personnes au sens de l'article 24 de la loi de 1881¹², de même que celui des « Français de souche »¹³. Il en va de même, évidemment, du groupe des musulmans.

Il est important de souligner à titre liminaire que **vous n'êtes pas dans la même position que l'autorité judiciaire**, qui a à connaître d'un écrit ou d'un propos précis, à lui appliquer une loi pénale, qui est d'interprétation très stricte en raison du principe de légalité des délits et des peines, et à prononcer une sanction qui peut inclure l'emprisonnement des prévenus. Le juge administratif est quant à lui saisi d'un tableau d'ensemble sur la base duquel il doit se forger une opinion quant à l'objet réel d'un groupement, et auquel il doit appliquer, pour l'ensemble de son œuvre, une loi non pénale répondant, on l'a dit, à une logique préventive, avec un enjeu certes important, mais qui ne porte « que » sur l'existence d'une personne morale, sans priver les personnes physiques de leur liberté individuelle et de celle de constituer une autre association dans les règles. C'est d'ailleurs ce que certains membres de Génération identitaire ont entrepris en créant dès le mois d'avril l'association Asla.

Il n'est pas inutile enfin, au titre des remarques liminaires, de rappeler la **vision de la Cour de Strasbourg** en la matière. A ses yeux, l'incitation à la haine ne requiert pas nécessairement l'appel à tel ou tel acte de violence ou à un autre acte délictueux. Le fait d'injurier, de ridiculiser ou de diffamer certaines parties de la population ou groupes spécifiques ou

¹¹ Cette logique est expressément admise par la CEDH (CEDH, 9 juillet 2013, *V... c/ Hongrie*, n° 35943/10 : l'Etat peut légitimement agir de manière préventive pour protéger la démocratie s'il est établi que ce mouvement a commencé à adopter publiquement des mesures concrètes pour mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention).

¹² Cass. Crim., 24 juillet 1997, n° 95-81187, au Bull.

¹³ Cass. Crim., 28 février 2017, n° 16-80522

l'incitation à la discrimination suffisent pour que « *les autorités privilégient la lutte contre le discours raciste face à une liberté d'expression irresponsable et portant atteinte à la dignité, voire à la sécurité de ces personnes. Les discours politiques qui incitent à la haine fondée sur les préjugés religieux, ethniques ou culturels représentent un danger pour la paix sociale et la stabilité politique dans les Etats démocratiques* » (CEDH, 16 juillet 2009, *F... c/ Belgique*, n° 15615/07). Tel était par exemple le cas, dans ce précédent, de l'assimilation des musulmans à des terroristes avec le slogan : « *Attentats aux USA : c'est le couscous clan* ».

Pris isolément, nombre d'initiatives et de propos tenus par des membres de Génération identitaire sur lesquels s'appuie l'administration procèdent de la liberté d'opinion, dont on peut d'ailleurs penser qu'elle est partagée par un nombre assez significatif de Français, et d'un usage non abusif de la liberté d'expression.

On peut, sans verser dans l'encouragement ou la justification de la discrimination, de la haine ou de la violence raciale, ethnique ou nationale, plaider pour l'immigration zéro ou critiquer une « invasion » migratoire (V. écartant toute provocation à propos de cette expression, assortie d'une Marianne partiellement voilée, à propos de la politique de naturalisation : Cass. Crim, 7 juin 2017, n° 16-8032, au Bull.) ; on peut réclamer, fût-ce pour fêter la victoire de Charles Martel à Poitiers, un référendum sur l'arrêt de la construction de nouvelles mosquées ou s'opposer publiquement à l'édification d'un tel lieu de culte en projet (V. pour une relaxe s'agissant d'un tract « *Pas de cathédrale à la Mecque, pas de mosquée à Strasbourg* » pour s'opposer au financement d'une nouvelle mosquée : Cass. Crim, 30 mai 2007, n° 06-84328, au Bull.). On peut aussi, nous semble-t-il, penser et dire que l'immigration issue de pays dont la culture et le mode de vie ne sont pas ceux de la France fragilise l'identité ou la cohésion nationale, dénoncer l'existence d'un « *racisme antiblanc* » ou encore détourner le slogan « *Blacklivesmatter* » en « *Whitelivesmatter* ».

On peut également défendre l'idée d'un lien entre une immigration mal maîtrisée et l'insécurité, par exemple pour déplorer qu'un étranger puisse clandestinement entrer en France et y perpétrer un attentat terroriste – c'est l'affaire de Notre-Dame de l'Assomption à Nice – ou, plus indirectement, que l'excès d'immigration préjudicie à l'intégration, ce qui peut faire le lit de la délinquance. Rappelons que les prisons françaises accueillent environ 23 % d'étrangers¹⁴, alors que ces derniers représentent 7,4 % de la population vivant en France¹⁵, et que plus de trois mineurs sur quatre déférés au parquet de Paris en 2019 étaient des mineurs étrangers non accompagnés¹⁶. On peut aussi, sans méconnaître quelque loi que ce soit, dénoncer l'islam radical et les liens qu'il entretient avec le terrorisme qui sévit dans notre pays.

¹⁴ Au 1^{er} janvier 2020 : 16 398 personnes, soit 23,2 % de la population carcérale, dont plus de 50 % sont originaires d'Afrique (Ministère de la justice, *Séries statistiques des personnes sous main de justice 1980-2020*).

¹⁵ INSEE, *L'essentiel sur les immigrés et les étrangers*, 7 avril 2021.

¹⁶ Rapport d'information sur les problématiques de sécurité associées à la présence sur le territoire de mineurs non accompagnés, n° 3974, mars 2021.

Mais la ligne rouge nous paraît franchie lorsque, de manière systématique, l'étranger, le Français d'origine étrangère ou encore le musulman, qui plus est installé en France, est présenté en lui-même comme une menace à combattre, une personne qui n'aurait plus sa place en France ou qui devrait s'y contenter d'un statut de seconde zone. On se tient sur le seuil du discours discriminatoire lorsqu'on réclame, comme sur la banderole déployée en 2019 à la caisse d'allocations familiales de Bobigny, que l'argent public et, en particulier, les prestations sociales, soient donnés aux Français et non aux étrangers en général, alors même que la nationalité peut être dénuée de toute pertinence au regard de l'objet de la prestation au financement de laquelle des étrangers ont pu contribuer. On le franchit, à notre avis, lorsqu'on perturbe une opération de distribution alimentaire pour réclamer que « *les nôtres* » soient servis avant « *les autres* », en particulier les « *migrants* » ; lorsqu'on scande « *on est chez nous* » indépendamment de tout contexte sportif, « *la France aux Français* », ce qui ne laisse aucune place à des étrangers, quelle que soit leur situation, lorsqu'on s'interroge sur son site internet sur « *pourquoi devrait-on vivre avec ceux qui nous haïssent ?* » en référence aux étrangers d'une autre culture, ou encore « *Kebabs, voiles et mosquées n'ont rien à faire ici (...)* *chacun chez soi* » et « *Gaulois, réveille-toi, pas de mosquée chez toi !* », ce qui peut être compris comme un appel implicite à la dégradation voire à la destruction de lieux de culte existants et, plus largement, à une « dés-islamisation » de la France à marche forcée. Rappelons que la chambre criminelle de la Cour de cassation a retenu la qualification de provocation à la haine à raison de propos selon lesquels les Français « raserait les murs » si 25 millions de musulmans s'installaient en France (Cass. Crim., 3 février 2009, n° 06-83063/06-82402, au Bull.), du fait d'un écrit dénigrant systématiquement les travailleurs immigrés noirs et arabes (Cass. Crim., 12 avril 1976, n° 74-92515, au Bull.), d'un texte stigmatisant les musulmans, présentés comme des pervers sexuels et moraux, et qui est de nature à provoquer un rejet violent et favoriser à leur encontre les réactions les plus haineuses : Cass. Crim., 19 juin 2018, n° 17-86604) ou encore en présence de propos désignant les musulmans de France comme des envahisseurs auxquels il faut résister et leur intimant l'ordre de renoncer à leur religion ou de quitter la France (Cass. Crim., 17 septembre 2019, n° 18-85299).

Plus encore, on propage des idées et théories cautionnant la discrimination, la haine et la violence lorsque **l'immigré ou l'étranger non européen ou non occidental est systématiquement ravalé au rang de délinquant ou de « racaille » ou que le musulman, quelles que soit ses convictions réelles et sa pratique, est assimilé par principe à un islamiste**. C'est cette vision des choses que traduisent la projection sur le minaret de la grande mosquée de Lyon du slogan « *pas d'islamistes dans vos villes : STOP aux appels publics à la prière islamique* », les affiches contre l'élection du maire de Goussainville Abdelaziz Hamida indiquant : « *Aujourd'hui Hamida, demain le califat* », d'autres affiches égrenant les termes « *immigration, racaille, islamisation, reconquête* », l'affirmation selon laquelle Samuel Paty est « *une nouvelle victime de l'immigration invasion [et] de la société multiculturelle* », alors qu'il a été la victime d'un réfugié tchétchène, le slogan subtil « *l'immigration tue* » ou

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'allégation selon laquelle « *notre peuple continue à être submergé et assassiné par cette immigration massive* ». L'accent mis de manière insistante sur l'origine étrangère de l'auteur d'un crime ou d'un délit s'inscrit dans une logique de stigmatisation qui tend à accréditer l'idée que c'est parce que la personne n'est pas Française ou européenne, ou qu'elle serait immigrée ou de confession musulmane, qu'elle serait dangereuse. Là encore, on trouve dans la jurisprudence judiciaire sur le délit de provocation des précédents pertinents, comme l'allégation selon laquelle la communauté juive est composée d'individus dangereux (Cass. Crim., 12 octobre 2010, n° 10-80825, au Bull.), la relation de faits divers délictueux mettant en cause de façon tendancieuse des personnes originaires d'Afrique afin de dénoncer l'immigration (Cass. Crim., 21 mai 1996, n° 94-83365, au Bull.) ou encore un tract présentant les immigrés sous un jour exclusivement nuisible, en les rendant responsables de l'insécurité, et en instillant l'idée que la sécurité passe par le rejet des immigrés et que leur départ permettra de faire cesser la peur (Cass. Crim., 13 novembre 2001, n° 01-80510).

Les propos tenus par Génération identitaire ne traduisent pas simplement une volonté de durcissement de la politique migratoire voire de fermeture des frontières, ou une critique acerbe de l'islam, que la liberté d'expression permet parfaitement et heureusement de formuler : par leur caractère régulier et assumé, réducteur et virulent, ils cautionnent purement et simplement la xénophobie voire la ségrégation à l'endroit d'éléments allochtones déjà présents sur le sol français, ils suscitent et exacerbent un sentiment d'hostilité à l'égard des groupes visés. L'amalgame dont ils procèdent n'est pas sans rappeler la publication « *Halte à l'immigration sauvage* » d'Ordre Nouveau en juin 1973, dont vous avez relevé qu'elle encourageait la discrimination, la haine ou la violence, justifiant sa dissolution (CE, 9 avril 1975, *Sieur R...*, n° 92656, aux T.).

Ce discours, servi par la rhétorique martiale que nous avons mentionnée tout à l'heure, est de nature à **susciter et légitimer des actions d'intimidation et de harcèlement** en vue d'assurer la « remigration » de ces populations vers leur pays d'origine, thème particulièrement cher à cette association, voire **des violences contre ces personnes à raison de ce qu'elles sont** et indépendamment même de ce qu'elles font. La dimension implicitement incitative de cette logorrhée est confirmée par des exactions commises par des individus qui sont sinon membres de l'association – ce que celle-ci conteste vigoureusement – au moins y ont occupé des fonctions importantes ou en sont proches. Tel est le cas de participants à une réunion enregistrée en 2018 par un journaliste infiltré qui se félicitaient de l'agression d'une femme d'origine maghrébine par quatre d'entre eux, d'un appel à agresser des supporters turcs lors de l'Euro 2016, malheureusement suivi d'effet, ou encore d'un individu d'obédience néonazie déclarant sur un réseau social proche de l'association vouloir en découdre avec les musulmans en des termes que leur abjection nous dispense de rappeler.

Nous insistons sur le fait que, contrairement à la qualification de milice privée, il n'est pas du tout déterminant que ces initiatives soient le fait de non-adhérents qui se réclameraient abusivement de Génération identitaire. Il n'est pas plus décisif que Génération identitaire n'ait

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

pas eu, selon elle, l'intention de provoquer à des exactions. Toute personne qui diffuse les théories et idées que nous avons rappelées au sein de la société doit assumer ses responsabilités. On ne peut pas prôner publiquement et constamment la détestation des immigrés et des musulmans puis se laver les mains des manifestations concrètes de cette idéologie, *a fortiori* lorsqu'on ne les condamne pas clairement. C'est précisément ce que vise à empêcher le 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

En validant ce motif, vous ne vous érigez pas en police de la pensée, ce qui serait particulièrement malvenu dans un contexte où la liberté d'expression est singulièrement malmenée. Vous assumez votre rôle de gardien de l'ordre public, menacé par la diffusion lancinante et *crescendo* de telles idées.

Vous pourrez éventuellement vous appuyer, à titre confortatif mais non déterminant, sur la proximité de Génération identitaire avec différents mouvements et individus d'ultra-droite, qualifiés de néofascistes, de néonazis ou de suprémacistes blancs, ou encore sur la suspension des comptes *Facebook*, *Twitter* et *Instagram* de l'association ou de certains de ses membres en 2018 en raison de publications incitant à la haine. En revanche, on peut difficilement reprocher à l'association d'avoir reçu depuis sa création des dons de celui qui allait se faire connaître dans le monde comme l'auteur des attentats de Christchurch en 2019.

Pour l'application de la jurisprudence *Dame Perrot*, nous n'avons aucun doute que l'administration aurait pris la même décision en se fondant exclusivement sur le 6° de l'article L. 212-1 et les éléments que nous avons rappelés. Ce motif est développé en premier dans le décret attaqué et les écritures en défense, en dépit de l'ordre des rubriques de l'article L. 212-1.

Nous n'avons pas plus d'hésitation, enfin, à vous proposer d'écarter toute méconnaissance de la convention européenne des droits de l'homme, à l'aune de la jurisprudence déjà citée. L'association insiste sur le caractère radical et soudain de la dissolution, qui aurait dû être précédée selon elle de mises en garde ou de mises en demeure. Il est vrai que la Cour peut être amenée à examiner la gradation de la réponse publique au titre du contrôle de proportionnalité (V. en ce sens CEDH, 9 juillet 2013, *V... c/ Hongrie*, n° 35943/10). Mais elle ne procède pas systématiquement à cet examen, comme le montre son arrêt du 8 octobre dernier validant la dissolution de l'œuvre française et des JNR¹⁷. Et en l'espèce, la dissolution du groupement avait déjà été étudiée dès 2012, puis de nouveau envisagée par le précédent ministre de l'intérieur, qui y avait finalement renoncé en raison du risque juridique ; les propos tenus en janvier 2021 par l'actuel occupant de la place Beauvau sonnaient comme le dernier coup de semonce. Alors que de multiples procédures ont été engagées au fil des années sur le fondement du délit de provocation à la discrimination ou à la haine contre des membres ou

¹⁷ CEDH, 8 octobre 2020, *A... et autres c/ France*, n° 77400/14, 34532/15 et 34550/15.

proches de cette association, nous ne voyons pas quelles étapes auraient été requises par la convention européenne préalablement à la dissolution.

PCMNC au rejet de la requête.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.