

N° 476384 Les Soulèvements de la Terre et autres

N° 476392 M. D...

N° 476406 M. P...

N°476946 Europe écologie Les Verts et autres

N° 459704 Association « Coordination contre le racisme et l'islamophobie »

N° 459737 M. C...

N° 460457 M. G...

N° 464412 M. F... et Groupe Antifasciste Lyon et Environs

Section du contentieux

Séance du 27 octobre 2023

Décisions du 9 novembre 2023

CONCLUSIONS

M. Laurent DOMINGO, rapporteur public

La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées, comme son titre l'indique, a été adoptée dans un contexte particulier, celui des ligues paramilitaires et autres groupements armés des années 30. Elle visait à l'origine la dissolution des associations ou groupements de fait qui provoqueraient à des manifestations armées dans la rue ; ou qui présenteraient, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ; ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement.

Le texte a ensuite évolué, au gré des préoccupations dont s'est saisi le législateur. Y a été ajoutée, en 1944¹, la dissolution des associations ou groupements de fait dont l'activité tendrait à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine.

Au début des années 50², une loi dont l'objet était notamment de réprimer les activités antinationales a ajouté un nouveau motif de dissolution : rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi ou exalter cette collaboration.

Puis c'est la loi Pleven relative à la lutte contre le racisme qui, en 1972³, a ajouté le motif tiré de la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un

¹ Ordonnance du 30 janvier 1944.

² Loi n° 51-18 du 5 janvier 1951 portant amnistie, instituant un régime de libération anticipée, limitant les effets de la dégradation nationale et réprimant les activités antinationales.

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.

Enfin, dans les années 80⁴, un motif supplémentaire de dissolution a été ajouté : les agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger.

La pratique des dissolutions reflète également certaines époques ou épisodes de l'histoire de France. Elles ont notamment visé : les organisations telles que l'Action française et les Croix de Feu dans les années 30 ; les mouvements luttant pour la décolonisation dans les années 50 et 60 ; le communisme révolutionnaire à la fin des années 60 ; les organisations indépendantistes corses, bretonnes et basques dans les années 70 et 80, etc⁵.

Dernièrement, avec la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, le Parlement a notamment reformulé le premier motif de la loi du 10 janvier 1936, entre-temps codifiée dans le code de la sécurité intérieure⁶ : à la provocation à des manifestations armées dans la rue s'est ajoutée la provocation à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens⁷.

Vous êtes saisis de recours contre des décrets de dissolution, concernant Les Soulèvement de la Terre, la Coordination contre le racisme et l'islamophobie (CRI), l'Alvarium et le Groupe antifasciste Lyon et environs (GALE), qui présentent factuellement des différences importantes, mais qui ont en commun de mettre en œuvre notamment ces nouvelles dispositions du 1° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

C'est l'interprétation de ces dispositions qui a justifié l'inscription de ces affaires au rôle de votre formation de jugement, ainsi que l'examen des cas d'espèce, qui vous permettra de mettre en application les conditions requises pour prononcer une dissolution, dans un contexte où, depuis 2012, la pratique des dissolutions administratives s'est amplifiée.

Avant de se pencher sur ces dossiers et les questions qu'ils posent, il faut commencer par rappeler le contexte juridique dans lequel vous êtes amenés à vous prononcer :

1. A côté des dissolutions administratives, mesure de police administrative, il existe, outre la peine de dissolution des personnes morales prévue à l'article 131-39 du code pénal⁸, une

³ Loi n° 72-546 du 1 juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme.

⁴ Loi n° 86-1020 du 9 septembre 1986 relative à la lutte contre le terrorisme.

⁵ Sur la loi du 10 janvier 1936, v. Romain Rambaud, « La loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées (article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure) : l'arme de dissolution massive », RDLF 2015, chron. n° 20 ; v. aussi du même auteur, « Quel contrôle du Conseil d'Etat sur la dissolution administrative d'associations (art. L. 212-1 du code de la sécurité intérieure) ? De la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées au projet de loi confortant le respect des principes de la République », RDLF 2020 chron. n° 85.

⁶ Ordonnance n° 2012-351 du 12 mars 2012 relative à la partie législative du code de la sécurité intérieure.

⁷ Les agissements violents contre des biens sont généralement désignés comme des destructions, dégradations et détériorations, v. par ex. articles 322-1 à 322-18 du code pénal.

⁸ « Lorsque la loi le prévoit à l'encontre d'une personne morale, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs des peines suivantes : 1° La dissolution, lorsque la personne morale a été créée ou, lorsqu'il s'agit d'un crime ou d'un délit puni en ce qui concerne les personnes physiques d'une peine d'emprisonnement

procédure de dissolution judiciaire des associations prévue par les articles 3 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, qui vise les associations fondées sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui auraient pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, et qui sont ainsi nulles et de nul effet. Cette procédure, qui n'a pas fait l'objet de modifications depuis 1901, ne recoupe que très partiellement le champ de la dissolution administrative et on constate que le législateur, depuis plus d'un siècle, a fait le choix de développer la procédure administrative de dissolution⁹.

En outre, les faits qui constituent des motifs de dissolution administrative des associations ou groupements de fait sont par ailleurs pénalement sanctionnés et justifient que leurs auteurs soient poursuivis devant les juridictions pénales. Dissolution de la personne morale et poursuites contre les personnes physiques sont complémentaires. En pratique cependant, la dissolution, mesure dont la signification est forte mais dont les effets sont limités sur les causes du mal auquel elle entend apporter une réponse, tend à devenir non seulement la réponse la plus immédiate et la plus visible des pouvoirs publics, mais parfois aussi la seule qui est concrètement apportée.

Or il convient de rappeler que dissoudre une association ou un groupement de fait est par nature un acte grave et ne peut être un acte banal, d'autant plus lorsque la dissolution est prononcée par la voie administrative. La dissolution est d'ailleurs, depuis 2015¹⁰, l'un des outils de l'état d'urgence de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 (article 6-1)¹¹.

Les libertés de s'associer, de se regrouper, de se réunir, de penser et d'exprimer ses opinions, de manifester son opposition sont précieuses dans un Etat libéral et, pour le dire avec les mots de la CourEDH, la manière dont la législation nationale consacre la liberté d'association et l'application de celle-ci par les autorités dans la pratique sont révélatrices de l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit. Assurément, ajoute la Cour européenne, les Etats disposent d'un droit de regard sur la conformité du but et des activités d'une association avec les règles fixées par la législation, mais ils doivent en user d'une manière conciliable avec leurs obligations, si bien que seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association (par ex. 10 juillet 1998, Sidiropoulos et autres c. Grèce, n° 26695/95, § 40).

supérieure ou égale à trois ans, détournée de son objet pour commettre les faits incriminés ». Cette peine n'est pas applicable aux personnes morales de droit public, aux partis ou groupements politiques, aux syndicats professionnels et aux institutions représentatives du personnel. En matière de violence aux personnes, v. l'article 222-16-1 du code pénal ; elle n'est pas applicable pour les destructions, dégradations et détériorations, v. l'article 322-17 du code pénal.

⁹ v. cependant, en matière de mouvement sectaire, la dissolution judiciaire prévue par l'article 1^{er} de loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

¹⁰ Loi n° 2015-1501 du 20 novembre 2015 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et renforçant l'efficacité de ses dispositions.

¹¹ Al. 1 : « Sans préjudice de l'application de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, sont dissous par décret en conseil des ministres les associations ou groupements de fait qui participent à la commission d'actes portant une atteinte grave à l'ordre public ou dont les activités facilitent cette commission ou y incitent ».

La protection de l'ordre public constitue l'une de ces raisons convaincantes et impératives. La prévention des atteintes à l'ordre public, notamment des atteintes à la sécurité des personnes et des biens, est un objectif de valeur constitutionnelle dont la poursuite est nécessaire à la sauvegarde de principes et de droits de valeur constitutionnelle¹². Une dissolution administrative d'une association ou d'un groupement de fait peut permettre d'atteindre cet objectif, car, nous reprenons à nouveau les termes de la CourEDH, elle peut s'avérer « nécessaire pour prévenir le plus efficacement possible les troubles à l'ordre public » (8 octobre 2020, Ayoub et autres c. France, n° 77400/14 et s, § 121)¹³.

Il vous appartient dès lors d'assurer tout à la fois la garantie de la liberté d'association et la préservation de l'ordre public et de concilier ces deux exigences en exerçant un contrôle de proportionnalité des décrets de dissolution qui vous sont soumis.

2. Regardons ce qu'il en est plus particulièrement sur le terrain du 1° de l'article L. 212-1. Il faut tout d'abord cerner ce que sont des provocations au sens de ces dispositions et déterminer ensuite le niveau de gravité de ces provocations susceptible de justifier une dissolution.

a. Le sens commun du terme « provoquer » est simple. Selon le dictionnaire de l'Académie française, provoquer c'est « inciter quelqu'un à une action ou à une réaction donnée (...) ». Pour qu'il y ait dissolution sur le fondement du 1° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, il faut donc que l'association ou le groupement de fait incite à commettre des actes violents.

Ce qui, à notre sens, exclut du champ du 1° le seul fait de commettre des actes de violence s'ils ne sont pas accompagnés d'une invitation adressée à d'autres personnes de participer à ces actes de violence, car faire ce n'est pas inciter à faire.

Le code de la sécurité intérieure est construit sur cette distinction. Il vise soit des actes, des actions, des agissements, soit des provocations. Et par ex., le 6°, relatif à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne à raison d'une caractéristique vraie ou supposée, comporte les deux versants : provoquer ou, depuis la loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République, contribuer par des agissements.

Pour la mise en œuvre du 1°, où ne figure que la provocation, ne peuvent donc être retenus les actes de violence eux-mêmes, mais seulement le fait de provoquer à ces actes de violence.

Votre jurisprudence relative à l'ancien 1°, qui concernait alors seulement la provocation à des manifestations armées dans la rue, s'attachait à identifier un tel acte de provocation. En particulier, l'Assemblée du contentieux (décisions du 21 juillet 1970) avait retenu qu'il y a provocation par la diffusion de tracts et d'affiches et par des consignes données aux militants (Krivine et Franck, n°s 76179, 76232, p. 499) ou par la diffusion de tracts et de journaux (Schroedt, n° 76234, p. 501) ou de tracts incitant les travailleurs et les étudiants à l'affrontement avec les forces de l'ordre (Jurquet, n°76233, p. 500)¹⁴. Dans le même sens, la

¹² v. par ex. CC, n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

¹³ Sur cet arrêt ; v. Catherine Gauthier, « Les limites de la liberté d'association en questions : CEDH, Ayoub et autres c. France, 8 octobre 2020, n°77400/14 et s. », RDLF 2021 chron. n° 38.

provocation est constituée par les orientations définies par une association au cours d'un rassemblement (2 février 1977, Siméoni, n°1064, A)¹⁵.

Lors des débats sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République, la question a été peu abordée, mais elle apparaît clairement par ex. dans le rapport de la commission au Sénat : « L'évolution proposée permettrait, par exemple, de fonder une dissolution administrative sur les appels à attaquer un lieu privé dans lequel se déroulent les activités d'un groupement adverse ou celles qui appellent à la destruction d'enseignes privées » (1ère lecture, rapport n° 454, p. 92).

Certes, le résultat peut apparaître paradoxal, où la dissolution peut être prononcée pour une provocation à la violence, mais ne peut pas l'être pour la violence elle-même. Nous comprenons cependant ce choix du législateur, qu'il n'a d'ailleurs pas fait s'agissant de la dissolution des associations de « supporters »¹⁶, comme renvoyant la violence au seul champ pénal.

Nous vous invitons donc à une interprétation stricte du 1°, en recherchant à chaque fois des actes de provocation, sachant qu'en vertu de l'article L. 212-1-1 du code de la sécurité intérieure, lui aussi issu de la loi du 24 août 2021, ces provocations, pour être imputées à l'association ou au groupement de fait, doivent provenir des dirigeants ou des membres agissant en cette qualité ou être directement liés aux activités de l'association ou du groupement sans que les dirigeants, pourtant informés, ne cherchent à les faire cesser.

Interprétation stricte, mais également interprétation réaliste. Le temps des manifestes, des affiches et des tracts est plutôt passé. Aujourd'hui, les discours de provocation peuvent tenir en quelques centaines de caractères sur un réseau social, en trois lignes de commentaires après avoir rediffusé une autre publication, voire s'exprimer par hashtag.

Il y a lieu d'en tenir compte et notamment de prendre en considération les messages qui, de manière indirecte, implicite, insidieuse, comportent en réalité un discours de provocation à commettre des actes violents.

¹⁴ Pour une annulation en l'absence de provocations, Ass., 21 juillet 1970, Boussel dit Lambert (Pierre), Dorey, Stobnicer dit Berg, n°s 76230, 76231, 76235, p. 504.

¹⁵ D'autres décisions ont ensuite élargi le champ de la provocation, en tenant compte aussi des agissements violents revendiqués : ainsi, la diffusion de tracts et de journaux et l'accomplissement d'attentats à main armée dont le groupement a revendiqué la responsabilité (13 janvier 1971, Geismar, n° 81087, A), la diffusion de tracts et la participation à des actes de violence dont l'association a revendiqué la responsabilité (9 avril 1975, Robert, n° 92656, B), la diffusion de tracts, les consignes données aux militants et la participation à des manifestations violentes dont la Ligue en question a revendiqué la responsabilité (9 avril 1975, Krivine, Rousset et Weber, n° 92676, A). Une dernière décision (8 septembre 1995, Comité du Kurdistan et autres, n°s 155161, 155162, B) semble s'écarter de cette ligne. Elle relève que les décrets de dissolution, en retenant que les associations dissoutes « provoquent à des manifestations armées dans la rue par les saccages, dégradations de locaux et jets d'engins explosifs auxquelles elles se livrent », sont suffisamment motivés et constate ensuite que « les associations dissoutes, compte tenu de leurs activités et agissements, tombaient sous le coup des dispositions des 1°, 2° et 7° de l'article 1er de la loi du 10 janvier 1936 auxquelles se sont référés les décrets attaqués ».

¹⁶ v. art. L. 332-18 du code du sport.

Indiquons sur ce point, et toute chose égale par ailleurs s'agissant d'un texte d'incrimination pénale, que la Cour de cassation, lorsqu'elle fait application de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, relatif aux délits de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence (al. 7 et 8), s'attache, évidemment, à ce qu'une provocation soit établie, sous forme d'appel ou d'exhortation, mais admet aussi que l'incitation puisse être implicite (Crim., 9 janvier 2018, n° 16-87.540 et n° 17-80.491, Dalloz 2019 p. 216, obs. E. Dreyer ; Crim., 15 octobre 2019, 18-85.365¹⁷).

Il ne faut donc pas s'arrêter à l'énoncé du message qui pourra éventuellement apparaître relativement sobre et anodin. Selon le contexte, et en particulier compte-tenu de l'intention poursuivie par le ou les auteurs des messages, il peut s'y trouver une réelle volonté de provoquer à des actes violents¹⁸. En effet, sous couvert de défendre des opinions, des associations ou des groupements soufflent en réalité, à plein poumons, sur un brasier, afin qu'il s'enflamme. Il faut donc aussi regarder, au-delà des seuls propos tenus, le but recherché et les réactions attendues.

Et à cet égard une association qui laisse, sur son site internet ou sur le compte d'un réseau social dont elle gère le contenu, délibérément se propager les commentaires violents et haineux de ses suiveurs, qui ne prend pas la peine de les modérer, de les tempérer par des réponses, de s'en distancier par des mises au point, pourra être regardée, c'est le sens de l'article L. 212-1-1, comme se livrant à des actes de provocation au sens du code de la sécurité intérieure.

Il faut rappeler, mais là encore toute chose égale par ailleurs s'agissant d'une disposition pénale, que l'article 93-3 de la loi n° 82-652 du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle¹⁹, qui porte sur les infractions pénales de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse commises par un moyen de communication au public par voie électronique, prévoit que le directeur de publication ou le producteur du service en ligne peut voir sa responsabilité pénale engagée lorsque l'infraction résulte du contenu d'un message adressé par un internaute si, dès le moment où il en a eu connaissance, il n'a pas agi promptement pour retirer ce message.

b. Une fois des actes de provocation ainsi caractérisés, il convient ensuite d'apprécier leur gravité pour l'ordre public. En effet, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi confortant le respect des principes de la République, le code de la sécurité intérieure ne permet la dissolution d'associations ou groupements de fait que s'ils troublent gravement l'ordre public. Et il a rappelé que le juge administratif contrôle la proportionnalité des décrets de dissolution à la finalité de sauvegarde de l'ordre public poursuivie eu égard à la gravité des troubles susceptibles de lui être portés par les associations et groupements de fait visés (décision n° 2021-823 DC du 13 août 2021, points 37 et 39).

¹⁷ Dans cette affaire, la Cour de cassation juge qu'une cour d'appel a fait une exacte application de la loi du 29 juillet 1881 en retenant le délit de provocation s'agissant de propos affirmant péremptoirement qu'il y a "trop de Noirs dans l'équipe de France" et "trop de juifs à la télé" et laissant clairement entendre qu'il faut qu'il y en ait moins, car ils renferment, de façon implicite, un appel à la discrimination envers les groupes ainsi visés.

¹⁸ Il en est de même pour la provocation à la haine et la discrimination envers des personnes du 6°.

¹⁹ Sur cette disposition, v. CC, 16 septembre 2011, n° 2011-164 QPC ; v. aussi CourEDH, Gde chambre, 15 mai 2023, Sanchez c. France, n° 45581/15.

Cette gravité doit s'apprécier en tenant compte tout d'abord du contenu des provocations, de leur teneur.

Le seuil de gravité sera atteint lorsque les limites de la liberté d'expression seront dépassées, sachant que, nous reprenons à nouveau les formulations de la CourEDH, la liberté d'expression vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent. Mais parce que le respect de l'égalité de dignité de tous les êtres humains constituent le fondement d'une société démocratique et pluraliste, il en résulte, ajoute la Cour, qu'en principe on peut juger nécessaire, dans les sociétés démocratiques, de sanctionner, voire de prévenir, toutes les formes d'expression qui propagent, encouragent, promeuvent ou justifient la haine fondée sur l'intolérance ou qui font l'apologie de la violence si l'on veille à ce que les « formalités », « conditions », « restrictions » ou « sanctions » imposées soient proportionnées au but légitime poursuivi (par ex. 10 décembre 2009, Féret c. Belgique, n° 15615/07).

Comme nous venons de le dire, il ne faut cependant pas écarter des propos qui, sous couvert de la liberté d'expression, parce qu'ils peuvent apparaître relativement neutres dans leur énoncé, constituent des provocations implicites, mais bel et bien voulues. Selon le contexte, et notamment les autres critères d'appréciation, le seuil de gravité pourra être atteint.

La gravité doit aussi s'apprécier en fonction de la récurrence des provocations. En principe, du point de vue de l'ordre public, il y aura une différence entre un unique appel à la violence et une démarche systématique et continue de provocation à la violence. Mais il ne faut pas exclure qu'un acte isolé de provocation puisse avoir des conséquences particulièrement graves sur l'ordre public.

En outre, les actes de provocation seront d'autant plus graves que leur résonance est importante, que ce soit auprès des sympathisants ou auprès du public en général. Le trouble à l'ordre public et les risques qu'il y soit porté atteinte ne sont en effet pas les mêmes entre des appels à la violence qui ne sont entendus que par une dizaine de suiveurs peu réactifs, et par ailleurs sans écho particulier dans la population, et des provocations à la violence qui ont un retentissement public significatif, qui touchent des centaines de militants et qui sont donc en capacité de mobiliser un nombre important de personnes susceptibles de commettre des actes violents.

Enfin, les conséquences de ces provocations sont également un critère important dans l'appréciation de leur gravité. Une provocation qui n'est susceptible d'avoir aucun effet ne constitue pas une menace importante à l'ordre public. En revanche, des provocations qui conduisent effectivement à des violences contre les personnes ou contre les biens constituent des atteintes graves à l'ordre public.

C'est une prise en compte de l'ensemble de ces critères, pondérés selon les circonstances propres de chaque espèce, qui permettra de déterminer si la mesure de dissolution est proportionnée au but poursuivi.

Bien entendu, dans certains cas, vous pourriez aussi prendre en considération, pour vous forger une conviction, des circonstances supplémentaires. Nous pensons en particulier à la manière dont l'association ou le groupement de fait a pu tenir compte ou ne pas tenir compte des autres réactions des pouvoirs publics, comme par ex., lorsqu'elles ont lieu, des poursuites dont ont pu faire l'objet certains de ses responsables ou de ses membres. Mais, inversement, la circonstance que des dirigeants ou des membres de l'association n'ont pas été poursuivis pénalement pour les faits répréhensibles est sans incidence sur la légalité de la mesure de dissolution (v. 17 novembre 2006, CC..., n° 296214, p. 471).

D'autres critères nous semblent en revanche devoir être écartés de l'examen de proportionnalité.

C'est le cas en premier lieu de la cause défendue par l'association ou le groupement de fait. En effet, aucune cause ne justifie de porter gravement atteinte à l'ordre public, notamment en provoquant à des agissements violents contre les personnes ou les biens. Il n'y a donc pas lieu de tenir compte des préférences que l'on peut avoir ou au contraire de la désapprobation que l'on peut éprouver pour telle ou telle cause défendue par l'association ou le groupement dissous.

C'est le cas aussi, en second lieu, au-delà de la cause défendue, des autres activités poursuivies par l'association ou le groupement dissous, qui peuvent être parfaitement licites, car, là aussi, l'exercice d'activités licites ne justifie pas, n'autorise pas de porter parallèlement gravement atteinte à l'ordre public. Des associations peuvent par ex. mener des actions d'information, organiser des manifestations pacifiques, avoir une activité caritative²⁰, tout en tenant un discours provoquant à des agissements violents ou à la haine. La dissolution sera justifiée en fonction de la gravité de l'atteinte à l'ordre public, sans qu'il y ait lieu de minorer cette gravité par le reste des activités de l'association ou du groupement. D'ailleurs, la dissolution ne sera prononcée qu'à raison des agissements contraires à l'ordre public et ne fera pas obstacle à la poursuite, dans le cadre d'une autre structure, des activités qui n'ont pas motivé la dissolution.

Il est temps de passer à l'application de cette grille d'analyse.

²⁰ Mais qui peut, en pratique, être discriminatoire (comme par ex. les distributions de repas, de vêtements et de produits d'hygiène aux personnes dans le besoin, qui peuvent ne concerner qu'une communauté d'individus et en exclure une autre).

N°s 476384, 476392, 476406, 476946

Dans les affaires concernant « Les Soulèvements de la Terre »²¹, il vous faudra commencer par statuer sur les interventions, dont la recevabilité s'apprécie, s'agissant des personnes morales, au regard de leur objet statutaire ou de leur action (v. Section, 25 juillet 2013, OFPRA c/ Mme E..., n° 350661, p. 224) : vous pourrez admettre ces interventions, qui sont chacune collectives et où figurent des associations ou des syndicats qui soit ont un objet social en rapport avec les intérêts défendus par le groupement « Les Soulèvements de la Terre », soit ont revendiqué leur appartenance à ce groupement²².

Vous pourrez ensuite écarter, assez rapidement, les premiers moyens des requêtes.

En premier lieu, il ne fait pas de doutes que « Les Soulèvements de la Terre » est un groupement de fait. Il s'en défend en arguant n'être qu'un mouvement hétérogène, une coalition rassemblant différentes composantes conservant leur autonomie. Mais il présente bien les caractéristiques d'un groupement de fait : il s'agit d'une entité comportant une dénomination et un logo, qui utilise des moyens de communication identifiés à son nom, qui est conduite par un groupe de militants, qui met en place des actions concertées et qui dispose de ressources financières pour les accomplir.

En deuxième lieu, par des courriers du 29 mars 2023 et du 15 juin 2023, les motifs de la dissolution ont été communiqués à « Les Soulèvements de la Terre », afin qu'il puisse présenter des observations écrites et le cas échéant des observations orales.

D'une part, l'administration n'était pas tenue de communiquer la totalité des éléments factuels sur lesquels elle s'est finalement fondée, mais seulement le ou les motifs de la dissolution et les principaux griefs qui justifient le prononcé de cette mesure. En effet, pour l'application de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration, l'administration n'est pas tenue de communiquer le projet exact de la décision à intervenir, mais l'essentiel de son contenu. C'est le cas en l'espèce.

D'autre part, les délais dont a disposé « Les Soulèvements de le Terre » ont été, en l'espèce, suffisants, car si le courrier du 15 juin 2023 a été adressé une semaine avec que n'intervienne le décret de dissolution, il n'a fait que compléter le courrier du 29 mars 2023, qui contenait déjà l'essentiel des éléments justifiant, selon le ministère, une mesure de dissolution.

Enfin, ce courrier du 28 mars 2023 a été adressé à M. GG..., dont il n'est pas contesté qu'il est l'un des représentants du groupement « Les Soulèvements de le Terre » et qu'il n'était pas indisponible. C'est donc à bon droit que l'administration a pu l'inviter à présenter des observations orales, le cas échéant accompagné d'un conseil, et refuser par ailleurs, en l'espèce, de recevoir toute autre personne que « Les Soulèvements de la Terre » présentait

²¹ En référé, v. JRCE, 11 août 2023, n°s 476385, 476396, 476409, 476948.

²² Pour un précédent cas d'interventions en matière de dissolution, v. 24 septembre 2021, n°s 449215, 449287, 449335.

comme étant également des représentants du groupement, sept en l'espèce, mais, à suivre la description faite de ce mouvement, il pourrait y en avoir plusieurs dizaines.

En troisième lieu, aucune règle ni aucun principe n'impose que la mesure de dissolution, qui constitue une mesure de police administrative et non une sanction (v. Assemblée, 21 juillet 1970, préc. ; confirmé par CC, 13 août 2021, n° 2021-823 DC, préc.), ne puisse intervenir qu'après que l'organisation concernée ait été mise à même d'accéder préalablement au dossier constitué par l'administration (v. articles L. 122-1 et L. 122-2 du CRPA).

L'on peut alors en venir au motif de la dissolution, qui est exclusivement le 1° de l'article L. 212-1, soit la provocation à des agissements violents à l'encontre des personnes et des biens.

Pour ne s'en tenir qu'à l'essentiel et en laissant donc de côté les éléments de contexte qu'il comporte, dont certains nous paraissent au demeurant surinterprétés, le décret de dissolution repose sur le séquençage suivant : « Les Soulèvements de la Terre » incite à la commission de sabotages et de dégradations matérielles, y compris par la violence ; ces provocations ont été suivies d'effets lors des différentes actions de contestation organisées par « Les Soulèvements de la Terre » ; « Les Soulèvements de la Terre » légitime, assume et revendique avoir participé à ces différents événements.

La matérialité de ces faits est globalement établie, si ce n'est qu'au regard du libellé du décret ne sont pas démontrées des provocations à des agissements violents à l'encontre des personnes, même si, en pratique, les opérations organisées par « Les Soulèvements de la Terre » ont conduit à des affrontements avec les forces de l'ordre.

En revanche, les provocations à des atteintes aux biens sont documentées. « Les Soulèvements de la Terre », parmi l'ensemble de ses activités, organise des actions contre des entreprises et des installations dont l'activité affecte l'environnement, et plus particulièrement la ressource en eau, sous forme de « Saisons » déclinées en « Actes ». Au-delà des manifestations et des occupations de sites, il incite aussi ses partisans, en particulier à travers des vidéos et des tutoriels, à démanteler ou mettre à l'arrêt des chantiers en cours ou des équipements, dont il donne la localisation. Il se félicite ensuite des actes accomplis et encourage à poursuivre la lutte.

Ainsi, sur son compte social, « Les Soulèvements de la Terre » a publié, en octobre 2021, une vidéo expliquant comment démanteler les retenues de substitution (les méga-bassines). Par la suite, « Les Soulèvements de la Terre » appelle régulièrement à se rassembler et à manifester contre ces installations, en revendiquant la nécessité de mener des actions de « désarmement », c'est-à-dire de mise hors d'état de fonctionner ces équipements. Les appels à manifester sont souvent accompagnés de vidéos montrant des dégradations de retenues de substitution (découpe et enlèvement de la pompe à eau et arrachage de la bêche). En janvier 2023, « Les Soulèvements de la Terre » affirme : « nous faisons le choix de désobéir, de désarmer, de mettre hors d'état de nuire (...) ». En mars 2023, « Les Soulèvements de la Terre » invite ses sympathisants à « se retrouver par milliers pour prendre d'assaut une infrastructure emblématique » et à « ne pas se contenter de tribunes, de pétitions, de manifestations, mais porter ensemble de gestes impactants ». Le 27 mars 2023, « Les

Soulèvements de la Terre » a organisé à Paris une rencontre-débat avec Andréas Malm à propos de son ouvrage « Comment saboter un pipeline ? », qui prône une radicalisation de l'action écologique. Toujours au début de l'année 2023, « Les Soulèvements de la Terre » appelle à une nouvelle campagne de mobilisation, en invitant à des actions telles que « couper l'eau aux accapareurs, mettre des terrains de golf hors d'état de nuire, démanteler des mégabassines, squatter les piscines des ultra-riches ou les bureaux climatisés des assureurs ».

« Les Soulèvements de la Terre » incite donc à des actions de sabotage ; il provoque à des agissements violents contre les biens.

Nous estimons, sans éprouver le doute sérieux retenu par les juges du référé, que ces actes de provocation revêtent un degré de gravité suffisant pour justifier une mesure de dissolution, qui ne nous apparaît pas en l'espèce disproportionnée au regard de l'objectif d'ordre public poursuivi.

En effet, ces actes présentent un caractère récurrent. Ils s'inscrivent dans le cadre d'un programme de lutte assumée et affirmée contre des sociétés, des propriétaires et plus globalement les autorités de l'Etat.

Ils reçoivent un écho important auprès de sympathisants aux profils certes très différents mais dont font partie des éléments radicalisés qui ont abandonné les voies traditionnelles du militantisme écologique au profit d'actions de destruction.

En outre, ces incitations au « désarmement » conduisent effectivement à des sabotages. Lors de la Saison 1, du 27 mars au 17 juillet 2021, des installations des groupes Lafarge et Eqiom situés sur le port de Gennevilliers ont fait l'objet de dégradations, avec mise à l'arrêt des machineries par sectionnement des câbles et ensablement des réservoirs de gasoil d'engins industriels. Au cours de la Saison 2, qui s'est déroulée du 21 septembre 2021 au 26 mars 2022, outre plusieurs affrontements avec les forces de l'ordre, des retenues de substitution ont été endommagées, à Cramchaban et à La Rochénard. La Saison 3, du 2 avril au 28 août 2022, a donné lieu au Grand Charivari sur la commune de Pertuis, où plusieurs engins d'une société de travaux ont été partiellement détruits. Les événements des Saisons 4 et 5 (fin 2022 et début 2023) se sont concentrés sur la retenue d'eau de Sainte-Soline, dont les installations ont été démontées ou détruites. Ces opérations ont en outre donné lieu à des affrontements violents entre individus radicalisés et force de l'ordre. D'autres actions ont en outre donné lieu, en 2023, à des dégradations dans la région nantaise : détérioration d'une exploitation maraîchère et mise hors d'état de fonctionner d'une centrale à béton. La saison 6 est en cours. La saison 7 est annoncée.

« Les Soulèvements de la Terre » estime que ses appels à l'action relèvent de la « désobéissance civile ». Mais cette argumentation est cependant, et en tout état de cause, une voie sans issue.

Outre que la désobéissance civile, qui constitue une méconnaissance volontaire de la loi, n'est pas consacrée dans notre droit, elle est généralement considérée comme n'étant précisément pas violente, comme s'exerçant par des actes pacifiques²³. Au demeurant, la désobéissance

civile n'affecte pas la qualification de l'acte commis, mais ses conséquences, le plus souvent des sanctions.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Bureau de l'OSCE pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (OSCE/BIDDH) indiquent par ex. que « la désobéissance civile, c'est-à-dire les actions non violentes qui, tout en étant contraires à la loi, sont entreprises dans le but d'amplifier ou d'aider de toute autre manière à la communication d'un message, peut également constituer une forme de rassemblement. Si ceux qui incitent à des actes de désobéissance civile, ou qui s'y livrent, sont soumis à une sanction légale pour leurs actes, celle-ci doit toujours être proportionnée »²⁴.

Au regard des actions violentes qu'il provoque, « Les Soulèvements de la Terre » est clairement en dehors du champ de ce qui pourrait être identifié comme de la « désobéissance civile ».

« Les Soulèvements de la Terre » a en revanche raison de faire valoir que la question de la gestion et de l'usage de la ressource en eau est une préoccupation majeure, qui relève du débat d'intérêt général. Mais comme nous vous l'avons dit, quelle que soit la cause défendue, elle ne rend pas légitime les atteintes aux personnes et aux biens. Il existe des voies de droit²⁵ et des modalités conformes à l'ordre public pour défendre des idées.

Ajoutons aussi que la mesure de dissolution en litige ne fait pas obstacle à ce que les militants ou les sympathisants de la cause défendue par « Les Soulèvements de la Terre », poursuivent, s'ils le souhaitent, à travers une organisation différente, les autres actions conduites par « Les Soulèvements de la Terre » et qui sont licites. La dissolution des « Soulèvements de la Terre » n'a pour effet que de faire obstacle aux seules activités portant gravement atteinte à l'ordre public.

²³ v. en particulier les définitions de John Rawls (« La désobéissance civile peut être définie comme un acte public, non violent, décidé en conscience, mais politique, contraire à la loi et accompli le plus souvent pour amener un changement dans la loi ou bien dans la politique du gouvernement. En agissant ainsi, on s'adresse au sens de la justice de la majorité de la communauté et on déclare que, selon une opinion mûrement réfléchie, les principes de coopération sociale entre des êtres légaux ne sont pas actuellement respectés », *Théorie de la justice*, 1971) ou de Jürgen Habermas (« la désobéissance civile inclut des actes illégaux, généralement dus à leurs auteurs collectifs, définis à la fois par leur caractère public et symbolique et par le fait d'avoir des principes, actes qui comportent en premier lieu des moyens de protestation non violents et qui appellent à la capacité de raisonner et au sens de la justice du peuple », *De l'éthique de la discussion*, 1991), v. Cynthia Fleury, « Formes anciennes et nouvelles de la désobéissance civile », *Pouvoirs* 2015, n° 155, p. 5, notes 3 et 12 ; v. aussi sur le sujet, Robin Celikates, « La désobéissance civile : entre non-violence et violence », *Rue Descartes*, 2013, n° 77, p. 35.

²⁴ Lignes directrices sur la liberté de réunion pacifique, 15 juillet 2020, 3ème édition, Étude n° 769/2014, § 228. Dans le même sens, en matière d'action écologique, v. la note de présentation du secrétaire général de l'ONU sur le rapport du Rapporteur spécial sur les droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association : « L'exercice des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, préalable essentiel à la justice climatique », 23 juillet 2021, spé. § 60 et s. Sur la jurisprudence pénale française, v. notamment Léa Boinnard, « Quel rôle pour le juge face à la désobéissance civile ? », *RFDC* 2022, n° 132, p. 795.

²⁵ v. par ex. pour des annulations d'autorisations de créer des réserves de substitution : CAA Bordeaux, 17 novembre 2020, n°18BX03146 (CE, na, 3 février 2023, n° 465807) ; TA de Poitiers, 3 octobre 2023, n° 2101394 et n° 2102413.

Enfin, les moyens fondés sur le principe de participation du public sont inopérants et celui tiré du détournement de pouvoir, qui n'est pas étayé, ne peut qu'être écarté.

Pour toutes ces raisons nous considérons que la décision attaquée est nécessaire, adaptée et proportionnée et ne méconnaît pas, par suite, les articles 9, 10 et 11 de la ConvEDH. Nous vous proposons donc de rejeter ces 4 requêtes dirigées contre le décret de dissolution des « Soulèvements de la Terre ».

Quatre requêtes aujourd'hui, mais il y en a beaucoup plus. « Les Soulèvements de la Terre » a en effet incité ses partisans à déposer des requêtes en suspension et en annulation, en expliquant, grâce à un tutoriel en ligne, comment créer un compte sur Télérecours citoyen et comment y déposer la requête initiale après y avoir substitué son nom. Vous avez ainsi en stock environ 5 000 autres requêtes identiques en annulation et autant de référés-suspension identiques également en attente.

Nous cherchons aujourd'hui encore à comprendre quel a été l'objectif poursuivi par « Les Soulèvements de la Terre » quand il a initié cette opération de saisine massive du Conseil d'Etat. Si « Les Soulèvements de le Terre » voulait faire la démonstration du nombre, il pouvait très bien faire une requête collective, comme c'est parfois le cas en matière de dissolution²⁶ ou dans d'autres contentieux²⁷.

Nous voudrions en tout cas affirmer clairement et nettement que le détournement de Télérecours citoyen à des fins revendicatives et démonstratives est à la fois vain et malvenu. Vain, car juger aujourd'hui la requête d'origine suffit. Toutes les autres requêtes, qui sont exactement les mêmes, devront ensuite être traitées sans audience²⁸. Malvenu, car perturber le bon fonctionnement d'un service public, et accessoirement indisposer son juge, ce n'est jamais une bonne idée.

PCMNC :

- A l'admission des interventions
- Et au rejet des requêtes

²⁶ v. par ex. 24 septembre 2021, n°s 449215, 449287, 449335 (610 et 612 corequérants sous les deux derniers numéros).

²⁷ Dans le contentieux Covid, v. par ex. 3 mars 2023, n° 455485 (approximativement 52 000 corequérants).

²⁸ Devant la CourEDH, v. par ex. récemment 21 septembre 2021, Zambrano c. France, n° 41994/21, qui concernait 18 000 saisines simultanées de la Cour européenne.

N°s 459704, 459737

Par un décret du 20 octobre 2021, le président de la République a prononcé, sur le fondement des 1° et 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, la dissolution de l'association « Coordination contre le racisme et l'islamophobie », créée en 2008 dans la région lyonnaise et qui dispose d'antennes dans plusieurs autres villes de France.

L'association dissoute et M. C... qui en était le président vous demandent d'annuler ce décret. Vous pourrez admettre les interventions de la LDH et du GISTI à l'appui de cette demande.

Les moyens de légalité externe ne vous retiendront pas : le ministère de l'intérieur a communiqué, le 4 octobre 2021, à M. C..., avec une précision suffisante, les motifs et les griefs susceptibles de conduire à la dissolution de l'association. M. C... a disposé d'un délai suffisant pour y répondre, ce qu'il a fait le 7 octobre. Aucune règle ni aucun principe n'imposait qu'il puisse accéder au dossier constitué par l'administration (cf. supra).

Les moyens de légalité interne méritent davantage de développements. Commençons par le 1° et la recherche d'actes de provocation à des agissements violents, que ce soit à l'encontre des personnes ou à l'encontre des biens.

Le décret attaqué considère que les déclarations des responsables de l'association ou les messages publiés sur les réseaux sociaux constituent de telles provocations. Mais, à notre sens, il y a trop peu d'éléments pour considérer que les critères de la provocation, qu'elle soit explicite ou implicite, sont réunis.

La phrase prononcée lors d'une manifestation, en 2016, « nous Arabes sommes traités comme des chiens par les politiques, qu'attendons-nous ? réveillons-nous, aujourd'hui nous sommes une cinquantaine demain on ira chercher les jeunes dans les cité...et là on verra ! ! » (sic) est trop ambiguë pour être retenue. Selon les pièces du dossier, elle a été prononcée à l'occasion d'une manifestation de soutien à un couple de bergers musulmans poursuivis pour des faits de violence à l'égard d'autres habitants du village, et elle visait à dénoncer la politique qualifiée d'islamophobe de la municipalité, refusant notamment d'écouter les demandes relatives aux repas de substitution dans les cantines ou aux mariages le week-end.

Les messages sur les réseaux sociaux de l'association ou de ses responsables, commentant l'actualité ou des émissions télévisées, ont généralement provoqué des injures et des messages de haine, voire des propos menaçants. Mais au titre du 1°, tout au plus peut-on identifier, entre 2019 et 2021, trois commentaires d'internautes, isolés et qui n'ont pas donné lieu à plus de réactions : un commentaire sur Facebook à propos des forces de l'ordre, en octobre 2019 : « La c trop faut les tabasser à mains nu ces FDP » (sic) ; et deux commentaires, en juin et juillet 2021, à propos d'affaires judiciaires et sur le fait que la justice ne poursuivrait que les musulmans et pas les fauteurs de troubles : « maintenant cest clair si il tarrive une merde tu fume le mec point barre (...) » (sic) ; « (...) nattendez plus de justice dans un pays qui est tout simplement raciste et islamophobe alors donner nom et adresse de ce FDP et on ferra juste nous-même wallah (...) » (sic).

Ces seuls éléments sont insuffisants pour considérer que la dissolution de la « Coordination contre le racisme et l'islamophobie » peut être légalement fondée sur le 1° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

Regardons maintenant le 6° et la provocation ou la contribution à la haine, la discrimination et la violence envers des personnes à raisons de leurs caractéristiques, réelles ou supposées. Cette fois le décret attaqué, corroboré par les pièces du dossier, est plus solide.

De manière générale, l'association « Coordination contre le racisme et l'islamophobie » soutient et affirme constamment, dans ses messages et sa communication, que la France est un pays institutionnellement et socialement islamophobe, dont l'organisation a pour but de discriminer les musulmans, que ce soit les pouvoirs publics, la police, la justice, les maires, mais aussi toute personne qui a un différend avec un musulman.

Par exemple, la loi du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics comme la loi du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public sont la preuve de « l'islamophobie institutionnelle » de la France.

Il en est de même des poursuites engagées contre des musulmans à qui la justice reproche des actes de violence. Ou de l'intervention des services sociaux et d'une décision de justice de retirer à des parents musulmans la garde des enfants en raison de faits de violence familiale.

Même constat à propos de l'accompagnement des sorties scolaires lorsqu'il est refusé à des femmes voilées. Pour l'association, c'est de « l'acharnement ségrégationniste ». Etc., les exemples sont nombreux.

Et nous ne détaillons pas les messages, réguliers, qui s'en prennent à Israël et aux juifs ou qui commentent les attaques terroristes dont la France a fait l'objet. Samuel Paty était, c'est évident pour le président de l'association, un « professeur islamophobe ».

Le discours de l'association ne consiste pas à exprimer son désaccord avec telle loi ou telle décision, avec telle opinion d'un média ou les prises de position de personnalités, ce qui relève de la liberté d'expression, mais à assimiler tout événement mettant en cause des musulmans à de l'islamophobie délibérée, avec pour but, que l'association n'a jamais cherché à démentir ni minimiser, de diffuser un sentiment de menace et de persécution systématique envers les musulmans et de provoquer des réactions de crainte, de révolte et de haine.

Il ne s'agit pas, pour nous, de nier l'existence en France d'actes islamophobes. C'est une réalité. Toute association préoccupée par ce sujet peut et même doit, c'est à la fois sa liberté d'expression et sa responsabilité sociale, participer au nécessaire débat sur la place de l'Islam dans la République.

Mais la stratégie de l'association « Coordination contre le racisme et l'islamophobie » est différente et relève du champ du 6° : provoquer et contribuer à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de caractéristiques ou

propager des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence.

Et vous pourrez constater que les réactions haineuses, racistes, antisémites aux messages publiés par l'association, qui dispose d'implantations sur l'ensemble du territoire national, sont très nombreuses, quasiment systématiques et ont une résonance importante, essentiellement sur le réseau Facebook, où la page de l'association comptait 15 000 abonnés.

Les actes de l'association entraînent donc dans le champ de ce 6° et compte-tenu tout à la fois de la gravité, de la continuité et de l'impact de ces actes, la mesure de dissolution décidée par le président de la République n'est pas entachée de disproportion (v. dans le même sens, 24 septembre 2021, n°s 449215, 449287, 449335, pour la dissolution du Collectif contre l'islamophobie en France).

Le décret attaqué est ainsi légalement fondé sur le 6° de l'article L. 212-1 et il aurait été pareillement pris sur ce seul fondement.

PCMNC :

- Admission de l'intervention
- Rejet des requêtes.

N° 460457

Le groupement de fait dénommé l'Alvarium, créé en janvier 2018 à Angers, a été dissout par un décret du 17 novembre 2021, fondé tout à la fois sur le 1° de l'article L. 212-1, pour des provocations à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens, et sur le 6° du même article, en l'espèce s'agissant de provocations ou de contributions à la haine, la discrimination ou la violence envers des personnes à raison de leur origine ou de leur religion.

M. Jean-Eudes G..., qui se présente comme ayant été le porte-parole de ce groupement, vous demande d'annuler ce décret.

Il critique la description faite par le décret de l'Alvarium, notamment sa qualité de dirigeant alors qu'il n'en aurait été que le porte-parole, mais sans utilement contester que l'Alvarium est un groupement de fait. Il se plaint aussi de ne pas avoir été mis à même de prendre connaissance du dossier avant que la mesure de dissolution ne soit prise, mais comme nous l'avons déjà dit, l'article L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration ne s'applique pas s'agissant d'une décision de police administrative.

M. G... se méprend aussi, et pour les mêmes motifs, sur l'application dans le temps des nouvelles dispositions de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. S'agissant d'une mesure de police et non d'une sanction, elle devait faire application du droit en vigueur à la date à laquelle elle a été prise et elle pouvait légalement appliquer ce droit à des faits qui sont antérieurs à la loi nouvelle, car le législateur n'a pas entendu réprimer des faits qui n'étaient pas proscrits auparavant au titre de cette législation mais a voulu doté l'autorité administrative du pouvoir de garantir l'ordre public en considération de faits qui lui portent atteinte (en matière de dissolution d'associations ou de groupements de supporters : 13 juillet 2010, Association « Les Authentiks », n° 339257, p. 296 ; Association Supras Auteuil 91, n° 339293 ; dans le même sens, s'agissant des mesures d'expulsion : 20 janvier 1988, Ministre de l'intérieur c/ Elfenzi, n° 87036, p. 17 ; 24 janvier 1994, M'Barki, n° 127546, p. 28).

M. G... conteste ensuite les deux motifs de dissolution.

Au titre du 1° de l'article L. 212-1, le décret fait tout d'abord état des actes de violence commis par des membres de l'Alvarium, lors de manifestations (jets de projectiles notamment) ou à l'occasion d'altercations avec des groupes antifascistes de la région d'Angers. Mais ces violences, pour répréhensibles qu'elles soient, ne constituent pas elles-mêmes, notamment dans le contexte où elles ont eu lieu, des provocations à commettre des actes violents contre les personnes ou les biens.

Le décret fait ensuite état de messages sur les réseaux sociaux encourageant à des actes violents. Mais là aussi, il est difficile de voir dans les messages recensés des incitations à la violence, même de manière dissimulée et implicite. En particulier, ce n'est pas le cas d'un message de soutien à un des membres de l'Alvarium condamné à de la prison ferme, ayant suscité un commentaire appelant à son évasion ; ce n'est pas non plus le cas de « tweets » comportant la mention « nous avons des cartouches et ne nous rendrons pas » ou indiquant « pour la défense de notre local nous ne craignons ni les attaques organisées ni la prison » ou

bien « contre la racaille et l'impuissance publique, auto-défense populaire ». Dans ces messages, l'Alvarium annonce qu'il est un groupe qui peut commettre des actes violents, mais il n'incite pas à des réactions violentes.

Enfin, la circonstance que des membres de l'Alvarium pratiquent des sports de combat n'est pas non plus un acte de provocation à la violence.

Dans ces conditions, faute pour le décret de caractériser des actes de provocation à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens, il ne pouvait légalement se fonder sur les dispositions du 1° de l'article L. 212-1.

Au titre du 6° de l'article L. 212-1, le décret de dissolution retient que l'Alvarium propage un discours et des idées assimilant l'immigration et l'islam à des menaces que les Français doivent combattre et entretient délibérément un amalgame insidieux entre, d'une part, les musulmans ou les immigrés et, d'autre part, la « racaille » ou les terroristes, en cherchant ainsi à attiser le ressentiment d'une partie de la population à l'encontre des étrangers ou des Français d'origine étrangère.

Très clairement, nous n'avons aucun doute sur ce point, l'Alvarium est un groupement identitaire qui tient un discours raciste, qui fait l'amalgame entre l'immigration, les musulmans, la « racaille » et le terrorisme.

Le décret se fonde largement sur les messages et affiches de l'Alvarium, dont on saisit rapidement le registre. En voici des extraits : « La France aux Français », « Préférence Nationale », « Vis ta vie hors d'Europe », « refusons les réfugiés », « racailles immigrées qui agressent et dealent », « Partout l'immigration tue. Qu'elle soit avec ou sans passeport français, que ce soit au couteau ou à la bombe, l'immigration tue », « la France compte des millions de terroristes ou de sympathisants de la cause islamiste », « C'est l'universalisme républicains et les pseudos "valeurs" du régime qui ont conduit à accueillir des millions d'immigrés dans une ambiance de repentance et d'islamo-laxisme, conduisant fatalement à la gangrène islamiste », « Agressions, attentats, l'immigration tue ».

Ces propos, pris dans leur ensemble, excèdent les limites de la liberté d'expression. Ils n'ont pas été tenus pour alimenter un débat d'intérêt général sur la place de l'Islam et des musulmans en France, mais pour stigmatiser une partie de la population, afin de susciter un sentiment de rejet et d'hostilité envers la communauté visée, dans un contexte de tension croissante sur ce sujet religieux²⁹.

Ces propos sont en outre récurrents. C'est la doctrine même de l'Alvarium qui s'exprime.

Il est vrai cependant que l'impact de ce discours, sa résonance publique, apparaît en revanche limité. Comme l'indique la note des services de renseignement qui est au dossier,

²⁹ Au titre de la loi du 29 juillet 1881, v. de manière générale, J.-H Robert, « Apologies et provocations de crimes et délits », JurisClasseur Communication, Fasc. 124, 2020 ; plus spécifiquement sur les propos racistes, v. les nombreux exemples cités par A. Lallet dans ses conclusions sur 2 juillet 2021, Association « Génération identitaire » et autres, n°451741 ; devant la CourEDH, v. notamment 20 avril 2010, Le Pen c. France, n° 18788/09 ; 20 décembre 2022, Zemmour c. France, n° 63539/19.

l'Alvarium est une petite structure : une dizaine de jeunes hommes soudés par une forte et ancienne amitié autour desquels gravitent environ 20 à 30 militant(e)s qui participent régulièrement aux activités du groupement. Les messages publiés par l'Alvarium sur les réseaux sociaux ne suscitent d'ailleurs pas beaucoup de commentaires.

En outre, l'Alvarium est très localisé sur la ville d'Angers. Le plus souvent, les messages haineux de l'Alvarium envers les « immigrés » portaient sur des questions locales et critiquaient le maire d'Angers de l'époque, pour ses décisions en matière de logement ou de subventions par ex. Ce n'est que dans des cas plus rares, comme les assassinats de Samuel Paty ou du prêtre Olivier Maire, que l'Alvarium s'exprimait sur des sujets nationaux.

Vous pourriez donc considérer qu'une mesure de dissolution appliquée à une structure de faible ampleur comme l'Alvarium, à la différence d'une organisation plus massive comme l'était Génération identitaire par ex.³⁰, apparaît démesurée.

A la réflexion, il nous semble que cet argument doit être relativisé. D'abord parce que le discours de haine n'en devient pas intrinsèquement moins grave. Ensuite, parce qu'à l'échelle d'une seule ville, le trouble à l'ordre public est bien réel. Enfin, parce que, en pratique, l'Alvarium est un petit groupement parmi d'autres petits groupements avec lesquels il a tissé des liens et qui, pris ensemble, forment un tout, sans aucune organisation certes, mais qui donne de l'ampleur à la diffusion, en France, du discours d'incitation à la haine envers la population de confession musulmane, voire tout simplement étrangère ou d'origine étrangère.

La note des services de renseignement fait ainsi état de liens privilégiés entre l'Alvarium et d'autres groupes de l'ultra droite nationale tels qu'Auctorum à Versailles, Académia Christiana à Sées, Des Tours et des Lys à Tours, Vent d'Est à Strasbourg ou encore La Ligue ligérienne à Nantes. Ces liens sont concrétisés par des déplacements réguliers de militants de l'Alvarium dans ces autres villes, pour y participer à des actions diverses, souvent violentes quand il s'agit d'en découdre avec les groupes de l'extrême gauche³¹.

Par ailleurs, il existe aussi des liens de l'Alvarium avec des organisations à l'étranger (Casapound Italia, Bloco Studentesco, Aube Dorée, etc...).

Autrement dit, l'impact des provocations à la haine et à la discrimination ne peut seulement se mesurer à la hauteur du seul groupement l'Alvarium, mais doit aussi être apprécié dans un environnement plus large et d'une plus grande ampleur.

En tenant compte de l'ensemble de ces éléments, le décret de dissolution de l'Alvarium ne constitue dès lors pas une mesure disproportionnée au regard de l'objectif d'ordre public poursuivi et il ne méconnaît pas les stipulations des articles 10 et 11 de la ConvEDH.

PCMNC au rejet de la requête.

³⁰ 3 000 adhérents revendiqués.

³¹ Le ministère n'explique cependant pas les raisons pour lesquelles seul l'Alvarium a fait l'objet d'une procédure de dissolution.

N° 464412

Le groupement de fait « Groupe Antifasciste Lyon et Environs » (GALE, ou « La GALE » comme il se présente), créé en 2013 en raison, explique la requête, de l'implantation de mouvements d'extrême droite particulièrement violents à Lyon, a été dissous par un décret du 30 mars 2022, pris sur le fondement du seul 1° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure³². Le groupement et trois autres corequérants vous demandent d'annuler ce décret.

Comme précédemment, les moyens de légalité externe ne peuvent qu'être écartés : il n'est pas utilement contesté que M. Axel F..., requérant, est un représentant du groupement ; et il a disposé d'un délai suffisant de dix jours pour présenter ses observations.

Sur le fond, le décret de dissolution est structuré en trois parties pour étayer les provocations à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens : La GALE inscrit sa stratégie dans la récurrence d'actions violentes, légitimées par un discours idéologique dirigé contre ce qui est présenté comme la violence et le racisme d'Etat ; La GALE s'illustre tout particulièrement par ses invectives et appels à la haine contre les forces de l'ordre ainsi que les exactions et violences commises à leur rencontre ; La GALE se montre très actif sur ses différents réseaux sociaux, y légitimant le recours à la violence contre tous ceux qu'il considère comme ses adversaires, en particulier les mouvements d'extrême droite et certaines de ses publications génèrent des commentaires de même teneur qui ne font l'objet d'aucune modération de la part du groupement.

Les requérants contestent ces différents points. Ils soutiennent que le groupement ne revendique aucune action dont l'objectif serait d'exercer des violences volontaires et que son activité est d'abord politique et consiste seulement à relayer des informations pour dénoncer les dérives de l'extrême-droite mais aussi les violences et le racisme d'Etat. Ce n'est cependant pas ce qui ressort des pièces du dossier, et nous nous séparons de l'appréciation des juges du référé sur ces pièces.

Certes, le décret attaqué n'est pas toujours convaincant. En particulier, comme souvent, il comporte de nombreux éléments de contexte, qui ne sont pas des motifs de dissolution en eux-mêmes, et qui, au demeurant, ne sont pas non plus véritablement nécessaires pour se convaincre de l'idéologie défendue par le groupement. Par exemple, le décret recense toute une série d'acronymes « ACAB » utilisés par La GALE. Mais ce n'est pas en soi un motif de dissolution. Et que La GALE n'aime pas la police n'a pas vraiment besoin d'être démontré.

En outre, comme dans les autres applications du 1° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, il faut rechercher des actes de provocation et ne pas s'en tenir aux seules violences. Or, le décret recense de nombreux actes de violence imputables à des membres de La GALE, lors de manifestations ou de réunions, que ce soit contre des groupes d'extrême-droite ou les forces de l'ordre, mais sans mettre en évidence des provocations à commettre ces actes.

³² En référé-liberté, v. JRCE, 16 mai 2022, n°462954 (v. Clément Rouillier, « L'antifascisme au Conseil d'Etat », AJDA 2022, p. 2350).

Il n'en demeure pas moins que, dans le décret ou dans les éléments versés au dossier au cours de l'instruction (et qui auraient mérités plus que d'autres de figurer dans le décret), se trouvent des provocations, tout à fait explicites et dépourvues d'équivoque³³, à commettre des violences contre les personnes ou contre les biens.

En particulier, que ce soit par des messages sur les réseaux sociaux, des banderoles ou des tags, nous retenons (sic à chaque fois) : en juin 2016, sur Facebook, « Soutien aux copains, copines et famille qui sont à Paris pour la manif, mettez Paris à feu et à sang » ; « une voiture de police qui brule c'est un acte reprehensible 100 voiture de police qui brule c'est un acte politique », « Vive la police qui brule » ou encore « 29 policiers blessés vous auriez pu faire mieux quand même » ; en juillet 2017 : « nous appelons toutes initiatives à organiser une chasse aux rats du GUD, formez vos équipes et dératisez tout ça (...) » ; en mai 2020, un tag représentant un pendu avec la mention « morts aux nazis » ; en juin 2020, un message contre la police : « (...) détériorations de matériels sécuritaires et marchands ont été de mises ! / Des initiatives à soutenir et à multiplier (...) » ; en février 2021, une vidéo relatant le tabassage d'un militant d'ultra-droite avec le message: « C'est cela qui nous tient à cœur en tant qu'antifasciste : des ripostes collectives et multiples d'autodéfense populaire » ; en mars 2021 : « #feuxauxprisons » ; en avril 2021 : « feu aux centres de rétention » ; en août 2021 : « Face à ces groupes d'extrême droite qui prônent des idées xénophobes luttons au quotidien / Que cela soit par les tractages, les collages, des conférences mais aussi par la rue. Tous les moyens sont bons, seule la lutte paie ».

On peut y ajouter, dans un registre plus implicite, mais dont le but est le même : une voiture de police en flamme avec le commentaire : « Beau comme une voiture de police qui brûle » (Mars 2015), un autre véhicule de police en flamme avec le commentaire « on oublie pas, on ne pardonnera pas, on continuera » (avril 2015), la publication d'une photo d'un CRS en flamme avec le commentaire, que nous lisons ironiquement : « Nous vous souhaitons une bonne soirée » (février 2017), des stickers représentant un policier en feu avec le texte « Pas de justice, pas de paix » (avril 2017), etc.

Les commentaires en réaction à ces messages sont du même ordre : par ex. sur l'extrême-droite : « Messieurs à vos bagues de combat et barre de fer... faut les rayer de la carte », « un bon faf est un faf mort » ; par ex. sur la police : « ça sent le poulet grillé », « sa réchauffe de voir ça », etc.

L'ampleur de ces provocations est réelle : les appels à la violence sont récurrents depuis plusieurs années ; ils atteignent de nombreuses personnes dans l'espace de l'agglomération lyonnaise, où les militants de La GALE sont très présents sur le terrain.

Ces provocations ne sont enfin pas des messages lancés dans le vide, mais, s'agissant d'une organisation qui prône l'action directe, conduisent effectivement à des actions violentes.

³³ Ne peuvent en revanche être retenus des slogans du type : « Ecrasons le fascisme », « Détruisons le capitalisme », « Tout le monde déteste la police », « Abolition de la police », « Police assassine, justice complice », « La lutte continue », etc...

L'ensemble de ces éléments permettent d'établir que La GALE provoque à des agissements violents et que ces provocations constituent des atteintes suffisamment graves à l'ordre public pour justifier, sans disproportion, la dissolution de ce groupement. Le détournement de pouvoir n'est par ailleurs pas établi.

PCMNC : Rejet de la requête.