

# Actualités Droits-Libertés du 25 février 2013



**CREDOF – Revue des Droits de l’Homme**

Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux  
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

## **LIBERTE D’ASSOCIATION (Art. 11 CEDH) : Une nouvelle tentative pour interdire le Parti national-démocrate allemand (NPD), prendre le risque juridique en faveur d’un bénéfice politique douteux ?**

*par Alexander Kees\**

*Le public allemand assiste de nouveau à la tentative de faire interdire le Parti national-démocrate (NPD), un parti d’extrême droite. Une telle interdiction ne peut être prononcée que par la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe. Les conditions de dissolution d’un parti politique, qui constitue une restriction considérable à la liberté d’association, sont extrêmement exigeantes. En même temps, ce parti n’a guère d’influence politique. La Cour européenne des droits de l’Homme devra donc notamment vérifier que la dissolution d’un parti de cette faible envergure est proportionnée par rapport au danger pour la société démocratique émanant de ce parti.*

**Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)**

L’interdiction du parti allemand d’extrême droite « *Nationaldemokratische Partei Deutschlands - NPD* » (Parti national-démocrate d’Allemagne) fait actuellement l’objet de débats politiques parmi les plus controversés en Allemagne. Ces débats se déroulent d’ores et déjà sous le signe des élections au *Bundestag*, qui auront lieu à l’automne 2013. Par ailleurs, les *Länder*, qui sont rassemblés au sein du *Bundesrat*, ont récemment décidé de déposer une demande d’interdiction du parti devant la Cour constitutionnelle fédérale. Bien que les *Länder* se soient fendus de voter à l’unanimité en faveur d’une telle demande, quelques-uns parmi eux ont néanmoins fait état de doutes certains quant aux chances de succès de cette requête. Le gouvernement fédéral, ainsi qu’une majorité des partis au sein du *Bundestag*, sont toujours indécis. La Chancelière a quant à elle déclaré que le gouvernement allait prendre une décision au printemps 2013. Les opposants d’une demande d’interdiction soulignent notamment les risques juridiques d’un tel procès, alors que ses partisans invoquent une nécessité pour l’Etat de droit démocratique et, *a fortiori*, pour l’Etat allemand, eu égard à l’histoire qui est la sienne, de refouler des attaques contre ses fondements libéraux et démocratiques.

Le NPD est un parti radical d’extrême droite. Son programme politique est centré sur l’appartenance de l’individu à la « *collectivité du peuple* ». Cette collectivité est définie par le parti par rapport à des critères raciaux et ethniques. Le programme contient des éléments anti-démocratiques, xénophobes, antisémites, et anti-capitalistes. Par le passé, le NPD professait qu’il luttait contre le « *système politique* » en place. Par conséquent, l’opinion publique le considère comme anticonstitutionnel. Or, ce parti est en réalité faible, alors que les conditions juridiques pour imposer la dissolution d’un parti politique sont extrêmement strictes (1°). De plus, l’affaire ne se borne ni au cadre national ni à des aspects juridiques. Après la Cour constitutionnelle allemande, il va donc revenir à la Cour européenne des droits de l’Homme de passer le jugement de Karlsruhe au crible de l’article 11 CEDH. Et les risques politiques sont énormes (2°).

## **1°/- Le cadre national : un procès juridique difficile pour un parti faible**

**Le poids politique du NPD est marginal.** Tandis qu'il a gagné 4,3 % des suffrages lors des élections au *Bundestag* en 1969, il ne joue plus aujourd'hui un rôle significatif sur le plan fédéral. Jusqu'en 2002, il obtenait des résultats nettement inférieurs à 1 %. En 2005, il a récolté 1,6 % des voix ; en 2009, 1,5 %. Le parti a connu un peu plus de succès sur le plan des *Länder*. En effet, il fait actuellement partie de l'opposition dans les parlements du *Land* de Saxe (5,6 %) et du *Land* de Mecklembourg-Poméranie occidentale (6 %). Dans les autres *Länder*, le parti n'a jamais réussi à s'imposer au sein des Parlements. En ce qui concerne le *Bundestag* ainsi que les 16 Parlements des *Länder*, les lois prévoient un seuil d'entrée de 5 % des votes (« *clauses de 5 %* »). A l'échelle fédérale, le parti compte environ 6 000 membres tandis que l'Allemagne compte 82 millions d'habitants.

**La Loi fondamentale allemande prévoit, dans son [article 21 § 2](#), la possibilité de faire constater le caractère anticonstitutionnel d'un parti politique par la Cour constitutionnelle fédérale :** « *Les partis qui, d'après leurs buts ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique, ou à le renverser, ou à mettre en péril l'existence de la République fédérale d'Allemagne, sont inconstitutionnels. La Cour constitutionnelle fédérale statue sur la question de l'inconstitutionnalité* ». De la constatation de ce caractère anticonstitutionnel découle ensuite la dissolution du parti ainsi que l'interdiction de créer des organisations de remplacement ([art. 46 de la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale](#) et [art. 33 de la loi sur les partis politiques](#)).

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi fondamentale, le 23 mai 1949, il y a eu cinq demandes d'interdiction fondées sur l'article 21 LF. En 1952, la Cour constitutionnelle a conclu au caractère anticonstitutionnel du « Parti socialiste du *Reich* » (« *Sozialistische Reichspartei* »), une organisation de remplacement du parti nazi NSDAP (BVerfGE 2, p. 1, 23 oct. 1952, [Sozialistische Reichspartei](#)). En 1956, le Parti Communiste fut interdit (BVerfGE 5, p. 85, 17 août 1956, [Kommunistische Partei Deutschlands](#)). Dans deux affaires de 1994, la Cour constitutionnelle a interrompu les procédures sans avoir statué sur le fond parce que le périmètre d'action des organisations en question était limité au plan local. Ainsi, elles ne constituaient pas des partis politiques au regard de la loi. La cinquième affaire concernait le NPD. En 2001, la Cour constitutionnelle avait été saisie afin de prononcer l'interdiction du parti. Toutefois, elle n'a pas statué sur la question de son anti-constitutionnalité. Par une décision de 2003, elle a décidé la suspension de l'instance (BVerfGE 107, p. 339, 18 mars 2003, [Parteiverbotsverfahren NPD](#)). Selon une minorité de juges, néanmoins suffisante pour empêcher la continuation du procès, il existait un vice procédural dans la mesure où le parti avait été infiltré par des agents des administrations publiques (police, services secrets), y compris pendant le procès devant la Cour. Ceci violait, selon la Cour, des principes liés à l'Etat de droit.

Avec la nouvelle initiative du *Bundesrat*, il s'agit donc aujourd'hui d'une deuxième tentative d'interdiction du NPD. La [décision](#) a été prise en décembre 2012. A côté du *Bundesrat*, le gouvernement fédéral ainsi que le *Bundestag* possèdent la capacité de déposer une telle demande. Le parti d'opposition, le SPD, a déclaré fin janvier 2013 avoir l'intention de demander formellement au *Bundestag* que ce dernier introduise une requête d'interdiction devant la Cour constitutionnelle allemande, ce qui forcerait ainsi la main des partis gouvernementaux. Depuis la demande qui a échoué en 2001, les services secrets et la police ont rassemblé de nouveau matériaux à charge contre le NPD. Selon le Ministère fédéral de l'Intérieur, ces éléments sont basés sur 2 500 documents contenant des déclarations de plus de 400 membres du parti.

A son tour, le NPD a déposé une requête devant la Cour constitutionnelle en novembre 2012. Il demande aux juges de Karlsruhe de constater que son existence ne revêt pas un caractère anticonstitutionnel. A titre subsidiaire, il demande que soit constatée la violation de ses droits par le gouvernement ainsi que par le *Bundestag* et le *Bundesrat*, pour avoir prétendu depuis des années que son existence allait à l'encontre de la Loi fondamentale, sans pour autant avoir demandé son interdiction jusqu'à présent. Il est peu probable que la plainte puisse aboutir. En effet, en tant que

demande d'interdiction « *negative* », elle est irrecevable. De plus, l'ordre juridique allemand ne connaît pas le droit d'un parti à être interdit au cas où les organes étatiques sont d'avis que les exigences de l'article 21 § 2 LF sont satisfaites. En réalité, ces organes disposent d'un large pouvoir discrétionnaire pour déposer une telle demande.

L'interdiction d'un parti politique conformément à l'article 21 § 2 LF doit répondre à des exigences strictes, que l'on peut regrouper en deux types d'éléments. D'une part, le parti doit rejeter les valeurs fondamentales de la Constitution. D'autre part, il faut que l'attitude du parti soit militante et agressive. Ajoutons que toute décision de la Cour constitutionnelle au détriment du parti requiert une majorité de deux tiers des juges.

Premièrement, **la Cour constitutionnelle de Karlsruhe va donc contrôler si le but du parti est de porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique de l'Allemagne**. Cet objectif peut être démontré par des sources diverses, tant que ces sources sont attribuables au parti, ce qui comprend non seulement son programme mais aussi des publications ou des déclarations publiques de ses membres etc. Lors de l'affaire relative au Parti communiste, la Cour constitutionnelle a jugé, en 1956 (BVerfGE 5, p. 85, *Kommunistische Partei Deutschlands*, préc.), qu'il ne suffisait pas que le parti rejette certaines dispositions de la Constitution pour qu'il porte atteinte à l'ordre constitutionnel. Une atteinte à l'ordre libéral et démocratique suppose plutôt que le parti tienne à abolir les principes structurels fondamentaux de la *Grundgesetz*. Parmi ces principes figurent le respect des droits de l'Homme, la souveraineté du peuple, la séparation des pouvoirs, la primauté de la loi, l'indépendance des juges, la responsabilité du gouvernement ou encore le principe du pluralisme politique. Or, il faut être certain que les déclarations documentées destinées à prouver le caractère anticonstitutionnel du parti soient uniquement attribuables aux membres du parti et non pas à des agents recrutés par la police ou les services secrets. La Cour attachera sans nul doute beaucoup d'importance à cet aspect, puisqu'il s'agit là précisément de raison pour laquelle la première demande d'interdiction du NPD a abouti à un échec en 2003. Certains acteurs politiques doutent cependant que les sources nouvelles soient véritablement détachables des agents.

Dans son jugement de 1956, la Cour constitutionnelle formulait une seconde condition pour interdire un parti. En effet, il ne suffit pas que celui-ci rejette les valeurs ancrées dans la Constitution. Selon la Cour, **le parti doit de plus faire preuve d'une attitude « militante et agressive » à l'égard de l'ordre existant**. Il doit non seulement avoir pour objectif de porter atteinte à cet ordre mais, dans un second temps, il doit viser à éliminer celui-ci. L'Etat libéral et démocratique s'inscrit selon la Cour constitutionnelle dans une logique défensive : il ne refoule que des attaques dirigées contre son ordre fondamental. Dans le cas du Parti communiste, l'attitude militante et agressive avait été manifeste. A plusieurs occasions et de multiples manières, celui-ci avait en effet fait appel à un bouleversement violent (« *révolution prolétarienne* »). C'est cette seconde condition qui recèle des dangers importants parce qu'il sera difficile de faire effectivement la preuve des mesures concrètes avec lesquelles le parti vise à éliminer l'ordre constitutionnel. En outre, une autre procédure importera, puisqu'à celle intentée devant la Cour de Karlsruhe succédera celle qui sera ouverte devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

## **2°/- Strasbourg et les implications politiques d'un nouveau procès dont l'extrême droite va profiter dans tous les cas**

Admettons que la demande d'interdiction ait du succès devant la Cour constitutionnelle fédérale, l'affaire ne s'arrêtera pas à Karlsruhe. Le NPD a en effet déjà annoncé qu'il saisirait la Cour européenne des droits de l'Homme si cette option venait à se présenter.

Sur le plan européen, la dissolution d'un parti politique serait alors appréciée à la lumière de l'article 11 CEDH relatif à la liberté d'association. Des restrictions à la liberté d'association ne peuvent être tolérées que si les conditions de l'article 11 § 2 CEDH sont remplies (la liberté d'association « *ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la*

*protection des droits et libertés d'autrui* »). Autrement dit, **la dissolution d'un parti politique n'est autorisée par la Convention que si celle-ci est « nécessaire dans une société démocratique »**. La Cour européenne des droits de l'Homme veille strictement au respect de cette nécessité dans une société démocratique. Force est de constater que la liberté d'association entretient des liens étroits avec la liberté d'expression (v. art. 10 CEDH). En effet, les libertés de réunion et d'association visent toutes deux, entre autres, à protéger la liberté d'expression. Elle sert d'élément constitutif dans une société démocratique.

Dans le cadre du contrôle exercé par la Cour européenne des droits de l'Homme, il ne suffit pas que l'existence d'un parti politique soit contraire à une Constitution nationale. La Cour de Strasbourg soumet l'élément de la nécessité dans une société démocratique à un contrôle de proportionnalité très strict. La dissolution d'un parti doit en effet être justifiée par rapport au danger émanant de ce parti. L'interdiction doit être **impérieuse** (« *compelling* » ; v. Cour EDH, 12 avril 2011, [Republican Party of Russia c. Russie](#), req. n° 12976/07). Il est permis de douter que ces conditions puissent être remplies et démontrées en ce qui concerne des petits partis. Dans un jugement du 2005, la Cour de Strasbourg formulait qu'il fallait « **un besoin social urgent** ». Seules des raisons « *convaincantes et contraignantes* » sont susceptibles de justifier des restrictions à la liberté d'association. Tel n'est pas le cas d'un parti qui n'a aucune « *chance réelle de causer des changements politiques* ». Il en résulte que la dissolution d'un parti est disproportionnée si son « *influence publique [est] négligeable* » (v. Cour EDH, 20 oct. 2005, [United Macedonian Organisation Ilinden – Pirin et autres c. Bulgarie](#), Req. n° 59489/00 ; v. aussi Cour EDH, 5<sup>e</sup> Sect. 30 juin 2009, [Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne](#), Req. n° 25803/04 et 25817/04 – [ADL du 2 juillet 2009](#)).

La jurisprudence européenne présente sur ce point une différence importante par rapport à celle de la Cour constitutionnelle allemande (qui, en effet, date des années 1950). Alors que Karlsruhe se contente d'exiger jusqu'à présent que les buts anticonstitutionnels sont affichés de manière agressive par le parti, **la Cour de Strasbourg met l'accent sur la question de savoir si le parti constitue un danger urgent pour la démocratie**. Or, compte tenu de la faible constitution du NPD et de sa signification politique marginale, il est improbable que la Cour de Strasbourg estime qu'une dissolution du NPD soit proportionnée aux objectifs poursuivis par l'Etat allemand. En revanche, il est probable que la Cour constitutionnelle allemande intègre, en amont, la jurisprudence européenne. Il est vrai que dans l'ordre juridique allemand, la CEDH revêt uniquement un rang législatif et non constitutionnel ; la Loi fondamentale représentant la seule norme de référence employée par la Cour constitutionnelle. Toutefois, **ces dernières années, la Cour de Karlsruhe a prouvé qu'elle attachait une autorité croissante à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg**. Dernièrement, en 2011, elle a par exemple revu sa jurisprudence à propos de la rétention de sûreté, en tirant les conséquences des jugements de Strasbourg (v. Isabell Verdier-Büschel, « [Note de jurisprudence sur l'inconstitutionnalité de la rétention de sûreté allemande sous l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 4 mai 2011](#) », 2 BvR 2365/09, 2 BvR 740/10, 2 BvR 2333/08, 2 BvR 1152/10, 2 BvR 571/10 ; v. Cour EDH, 5<sup>e</sup> Sect. 9 juin 2011, [Mork c. Allemagne](#) et [Schmitz c. Allemagne](#), Resp. Req. n° 31047/04 et *al.* – [ADL du 10 juin 2011](#)). De plus, récemment, lors d'une conférence de presse, le Président de la Cour constitutionnelle a indiqué que l'intégration de la jurisprudence de Strasbourg jouerait un rôle important dans un nouveau procès contre le NPD. Ce regard de Karlsruhe vers Strasbourg rend les conditions d'une interdiction encore plus difficiles à remplir.

Les défenseurs d'une nouvelle demande d'interdiction mettent en avant la situation historique spécifique de l'Allemagne. Il ne faut pas oublier que des partis anti-démocratiques ont détruit les premières tentatives démocratiques pendant la République de Weimar de manière plus ou moins légale, sans que l'Etat n'ait eu les moyens de pas céder. L'interdiction d'un parti politique doit nécessairement être débattue à la lumière de ce contexte. En effet, la Cour européenne des droits de l'Homme accorde des marges d'appréciation plus importantes aux Etats lorsqu'un standard commun fait défaut parmi les Etats membres au regard d'un certain aspect. En contrôlant au regard de l'article 10 CEDH relatif à la liberté d'expression si une certaine mesure était « *nécessaire dans une société démocratique* », la Cour européenne des droits de l'Homme a pris en compte les spécificités historiques de l'Etat en question (v. Cour EDH, 20 mai 1999, [Rekvényi c. Hongrie](#), req. n° 25390/94, et Cour EDH, 2 sept. 1995, [Vogt c. Allemagne](#), Req. n° 7/1994/454/535 ; sur le « *contexte spécifique du passé allemand* » au regard du nazisme, v. aussi Cour EDH, 5<sup>e</sup> Sect. 13 janvier 2011, [Hoffer et Annen](#)

c. Allemagne, Req. n° 397/07 et 2322/07 – ADL du 14 janvier 2011). En même temps, il est incertain que telles particularités historiques puissent justifier des concessions sur le plan de la proportionnalité dans la logique de la Cour européenne des droit de l'Homme, vue la restriction considérable à la liberté d'association émanant de l'interdiction d'un parti politique (sur la tolérance européenne envers les manifestations et contre-manifestations à connotation nazie v. récemment ADL du 8 août 2012 sur Cour EDH, 2<sup>e</sup> Sect. 24 juillet 2012, Fáber c. Hongrie, Req. n° 497/09).

Ces risques juridiques ne sont compensés que par un bénéfice politique minime. D'un côté, une dissolution du parti constituerait un signal fort et mettrait fin au financement du parti par des moyens publics. D'un autre côté, le dommage pourrait s'avérer beaucoup plus grave. Un nouvel échec jetterait une honte considérable sur les organes étatiques ainsi que sur les partis politiques établis, notamment dans la perspective des élections au *Bundestag* en 2013 et des élections européennes en 2014. De son côté, le NPD risque de profiter d'un nouveau procès qui va lui offrir une visibilité pour s'imposer et pour propager ses thèses devant une audience nationale. Une dissolution risque de faire de ce parti un martyr, ce qui ne ferait que conforter l'opinion de ses défenseurs. Des personnes avec une attitude d'extrême droite latente pourraient se solidariser avec le parti. Vue la signification politique du NPD, une nouvelle demande d'interdiction apparaît ainsi comme une forme d'activisme des acteurs étatiques afin de faire oublier la défaillance des organes de sécurité dans l'affaire « *NSU* ». Pendant des années, jusqu'en 2012, un trio d'individus d'extrême droite assassinait des immigrants sans que les organes de sécurité ne réussissent à établir un lien avec l'extrême droite. Or, il n'existait aucun lien institutionnel entre le « *NSU* » et le NPD. La lutte contre le NPD ne sert donc pas à surmonter cette série de meurtres et à assumer la défaillance étatique. En somme, le réel danger n'émane pas forcément du parti. Au sein du paysage politique allemand, l'extrême droite est fortement divisée. Beaucoup plus dangereuses sont les nombreuses activités sur le plan social et local organisées par des partisans de la droite dans certaines parties du pays, sans que l'on ne puisse toujours aisément indiquer si elles sont le fait d'extrémistes.

\*  
\* \*

Avec l'introduction de la possibilité de dissoudre un parti politique en 1949, la Constitution allemande entendait répondre immédiatement à l'échec de la République de Weimar, laquelle avait permis à ses ennemis de devenir puissants. Dans des démocraties occidentales stables, ce processus peut apparaître comme un phénomène étrange. En revanche, la conception spécifiquement allemande d'une « *démocratie vaillante* » (« *wehrhafte Demokratie* ») peut constituer un facteur d'explication d'ordre historique. Mais son existence n'est pas conditionnée à la possibilité d'interdire des partis extrêmes, notamment si ces derniers sont faibles.

La devise de Saint-Just, « *pas de liberté pour les ennemis de la liberté !* », déboucha à l'époque sur des massacres. Car elle ne garantit pas la liberté qu'elle prétendit défendre. La dissolution d'un parti faible – même s'il s'agit d'un parti d'extrême droite – ne constitue pas un moyen mesuré dans une démocratie moderne et stable. Une véritable démocratie doit en effet être capable de subir ses ennemis aussi longtemps que ces derniers ne la mettent pas en danger.

#### **Pour citer ce document :**

Alexander Kees, « [Une nouvelle tentative pour interdire le Parti national-démocrate allemand \(NPD\) : Prendre le risque juridique en faveur d'un bénéfice politique douteux ?](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 25 février 2013.

\* Alexander Kees est Docteur en droit (Droit international public – Université de Tübingen) et Magistrat (Ministère de la Justice de Baden-Württemberg)

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