

Société Civile Professionnelle
G. THOUVENIN, O. COUDRAY et M. GREVY
Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation
13, rue du Cherche-Midi - 75006 Paris
01 53 63 20 00 – olivier.coudray@scp9.fr

CONSEIL D'ETAT

SECTION DU CONTENTIEUX

INTERVENTION VOLONTAIRE EN DEMANDE

POUR :

1. - La Ligue des droits de l'Homme (LDH), dont le siège est 138, rue Marcadet à Paris (75018), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires, dument habilités et domiciliés en cette qualité audit siège

2. - Le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), dont le siège est au 3 villa Marcès à Paris (75011), agissant poursuites et diligences de ses représentants statutaires, dument habilités et domiciliés en cette qualité audit siège

SCP THOUVENIN, COUDRAY et GREVY

Au soutien des requêtes n^{os} 459704 et 459737

- FAITS -

I. –

Par un courrier du 4 octobre 2021, le ministre de l'intérieur a informé l'association « Coordination contre le racisme et l'islamophobie » de son intention, de procéder à sa dissolution pour des motifs tiré d'une méconnaissance des 1° et 6° de l'article L. 212 du code de la sécurité intérieure.

L'association a répondu à cette lettre par un courrier en date du 7 octobre 2021, reçu le 12 octobre 2021.

Par un décret du 20 octobre 2021 la dissolution de l'association a néanmoins été prononcée pour des motifs correspondant partiellement à ceux évoqués dans la lettre précitée du 4 octobre 2021 mais en y ajoutant.

L'association CRI et son président ont déféré ce décret à la censure du Conseil d'Etat.

La Ligue des droits de l'Homme et le Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s, les associations exposantes sont quant à elles signataires d'une tribune publiée le 20 novembre 2021 sous le titre « *Notre manifeste : pour le droit des associations de choisir librement les causes qu'elles défendent* ».

Rédigée après la publication de plusieurs décrets de dissolution d'associations au cours de l'année 2021, et en dernier lieu celle du décret du 21 octobre 2021 susvisé, les associations signataires y expriment leur vive inquiétude de voir le pouvoir de dissolution prévu à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, qui ne devrait être employé que dans des cas extrêmes, invoqué, non principalement en réaction à des actes graves de la responsabilité d'une association, mais en raison de la teneur des messages que cette association délivre dans le cadre de ses activités statutaires.

Elles considèrent qu'une utilisation abusive des pouvoirs donnés au Gouvernement par l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure – en

particulier à la faveur d'une interprétation extensive du 6° de cette disposition – est de nature à mettre gravement en péril la liberté d'association, qui est l'un des principes fondamentaux reconnus par la République, protégé en outre par plusieurs conventions internationales dont la France est partie, ainsi que les libertés de réunion et d'expression, protégées par des principes de même rang.

Ce sont les raisons pour lesquelles elles entendent, par le présent mémoire, intervenir au soutien des requêtes dont le Conseil d'Etat est d'ores et déjà saisi.

* * *
*

- DISCUSSION -

II. –

La Ligue des droits de l'Homme et le GISTI justifient, sans le moindre doute, d'un intérêt à intervenir.

1.-

Suivant l'article premier de ses statuts (PROD.1), la Ligue des droits de l'Homme est :

« destinée à défendre les principes énoncés dans les Déclarations des droits de l'Homme de 1789 et de 1793, la Déclaration universelle de 1948 et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et de ses protocoles additionnels. [...] Elle combat l'injustice, l'illégalité, l'arbitraire, l'intolérance, toute forme de racisme et de discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, les mœurs, l'état de santé ou le handicap, les opinions politiques, philosophiques et religieuses, la nationalité, et plus généralement toute atteinte au principe fondamental d'égalité entre les êtres humains ».

Elle concourt par ailleurs « à la promotion de la citoyenneté, au fonctionnement de la démocratie ».

Les deux premiers alinéas de l'article 3 des statuts prévoient également que :

« La Ligue des droits de l'Homme intervient chaque fois que lui est signalée une atteinte aux principes énoncés aux articles précédents, au détriment des individus, des collectivités et des peuples. Ses moyens d'action sont : l'appel à la conscience publique, les interventions auprès des pouvoirs publics, auprès de toute juridiction »

Au titre de la mise en œuvre de ses statuts, la Ligue des droits de l'Homme a développé une activité portant sur la défense de la liberté d'association, qui est, comme on le sait, une liberté fondamentale de premier rang (V. Goesel-Le Bihan, La liberté d'association : titre test à tous les étages, AJDA 2022, p. 1185).

La Ligue des droits de l'Homme est par ailleurs membre de l'Observatoire des libertés associatives dont la finalité est de documenter, de mettre en évidence et de dénoncer les nombreuses atteintes aux libertés associatives.

Dans le cadre de son activité, l'association exposante s'est, à une période récente, tout particulièrement mobilisée pour solliciter l'interruption du processus de dissolution du média « Nantes Révoltée » et pour dénoncer les conditions dans lesquelles est intervenue la dissolution de l'association CCIF.

Au titre de la poursuite de son objet statutaire, l'association exposante a aussi pour mission de dénoncer les ingérences injustifiées des pouvoirs publics dans l'exercice des libertés dont chaque association doit pouvoir bénéficier ainsi que les entraves au libre exercice par les associations de leur activité.

Ainsi, La Ligue des droits de l'Homme fait partie des associations qui ont demandé au Conseil d'Etat l'annulation du décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 pris pour l'application de l'article 10-1 de la loi n° 2000-321

du 12 avril 2000 et approuvant le contrat d'engagement républicain des associations et fondations bénéficiant de subventions publiques ou d'un agrément.

Dans le cadre de son activité de défense de la liberté d'association, la Ligue des droits de l'Homme est en outre récemment intervenue devant le Conseil d'Etat au soutien de la demande de suspension du décret prononçant la dissolution de l'association « *Le Bloc Lorrain* » et à cette occasion, le Conseil d'Etat a reconnu l'intérêt à intervenir de la Ligue des droits de l'Homme (CE 20 décembre 2022, Association Le Bloc Lorrain et M. Grillo, n° 409368).

L'intérêt à intervenir de la LDH ne fait ainsi aucun doute.

2. –

Quant au Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (GISTI), il faut relever qu'il s'est donné pour mission d'agir en vue de défendre les libertés associatives et tout particulièrement celles qu'exercent les associations qui portent un discours contestataire ou très critique à l'égard de la politique de l'Etat.

Dans la continuité de cette action, le GISTI a décidé d'intervenir dans la présente procédure dans laquelle est cause la dissolution d'une association, pour la seule raison que celle-ci aurait été l'auteure de propos très critiques quant à l'existence de discriminations dont sont victimes les personnes de confession musulmane et au caractère inadapté des politiques publiques pour combattre celles-ci.

En outre, à l'instar de la Ligue des droits de l'Homme, le GISTI déplore les atteintes de plus en plus nombreuses à la liberté d'association et figure parmi les co-auteurs du recours contre le décret approuvant le contrat d'engagement républicain des associations bénéficiant de subventions publiques (procédure actuellement pendante devant le Conseil d'Etat).

Les associations intervenantes et leurs membres ont ainsi intérêt à l'annulation du décret attaqué dans la mesure où il porte atteinte aux libertés mentionnées ci-dessus.

Plus précisément, l'interprétation extensive du 1° et, surtout, du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, sur laquelle s'appuie le décret, contraire aux principes applicables en matière de règles restrictives des libertés publiques, est évidemment de nature à faire peser sur lesdites associations, et sur toutes leurs activités, un risque suffisamment grave pour leur donner intérêt à agir dans la présente instance.

L'intervention est donc recevable.

Or, par ailleurs, le décret en litige est incontestablement illégal.

III. –

EN LA FORME, le décret doit être annulé et il doit l'être, d'abord, dès lors qu'il est entaché d'une **irrégularité de procédure**.

1. –

Aux termes de l'article L. 121-1 du code des relations entre le public et l'administration :

« Exception faite des cas où il est statué sur une demande, les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ainsi que les décisions qui, bien que non mentionnées à cet article, sont prises en considération de la personne, sont soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable. »

Cette disposition est *a priori* applicable aux décisions individuelles qui constituent des mesures de police (cf. *Répertoire Dalloz de Police Administrative*, O. Didriche « Actes de police administrative », § 39 ;

Répertoire Dalloz du Contentieux Administratif, P.-L. Frier « Vice de procédure » § 100).

L'application de l'article L. 121-1 n'est écartée que dans les hypothèses prévues par l'article L. 121-2, dont le texte est le suivant :

« Les dispositions de l'article L. 121-1 ne sont pas applicables :

1° En cas d'urgence ou de circonstances exceptionnelles ;

2° Lorsque leur mise en œuvre serait de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales ;

3° Aux décisions pour lesquelles des dispositions législatives ont instauré une procédure contradictoire particulière ;

4° Aux décisions prises par les organismes de sécurité sociale et par l'institution visée à l'article L. 5312-1 du code du travail, sauf lorsqu'ils prennent des mesures à caractère de sanction.

Les dispositions de l'article L. 121-1, en tant qu'elles concernent les décisions individuelles qui doivent être motivées en application de l'article L. 211-2, ne sont pas applicables aux relations entre l'administration et ses agents. »

En l'absence de circonstances exceptionnelles permettant d'écarter l'obligation de respecter une procédure contradictoire, celle-ci doit être conforme aux dispositions de l'article L. 122-1, qui dispose que :

« Les décisions mentionnées à l'article L. 211-2 n'interviennent qu'après que la personne intéressée a été mise à même de présenter des observations écrites et, le cas échéant, sur sa demande, des observations orales. Cette personne peut se faire assister par un conseil ou représenter par un mandataire de son choix.

L'administration n'est pas tenue de satisfaire les demandes d'audition abusives, notamment par leur nombre ou leur caractère répétitif ou systématique. »

L'application de ces règles dans la présente espèce ne fait aucun doute. Le décret de dissolution vise d'ailleurs expressément les articles L. 121-1 et L. 121-2 mentionnés ci-dessus.

Par suite, sauf à établir l'existence de circonstances prévues à l'article L. 121-2, les règles jurisprudentielles relatives à la procédure contradictoire préalable aux mesures individuelles prises en considération de la personne (même lorsqu'elles n'ont pas la nature de sanctions) trouvent aussi à s'appliquer.

Or, lorsqu'elles s'appliquent, ces règles exigent que la personne concernée soit informée de façon complète de la mesure envisagée à son encontre et de ses motifs, qu'elle soit mise en mesure, dans un délai raisonnable, de consulter le dossier, c'est-à-dire les documents sur la base desquels reposent les griefs de l'administration, ce qui implique que la lettre l'informant de la mesure envisagée ou la convoquant à un entretien en vue d'une telle mesure indique expressément qu'elle a la faculté de prendre connaissance du dossier (CE 8 mai 1960, Rec. p. 12, RDP 1960 333 ; CE 9 juin 1972 n° 69024 ; CE 30 janvier 1974 n° 88543 ; CE 9 mai 1980 n° 10404 ; CE 7 décembre 2001 n° 206145 ; CE 30 décembre 2003 n° 234270). La jurisprudence précise d'ailleurs que des éléments justifiant la mesure de dissolution, sur lesquels la personne concernée n'a pas été mise à même de présenter utilement sa défense, ne peuvent pas être légalement pris en considération pour justifier une mesure de dissolution (CE 1^{er} juin 2011 n° 340849).

2. –

En outre, et en tout état de cause, l'article L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration dispose que les mesures individuelles à caractère de sanction doivent être précédées de mesures mettant la personne visée à même de demander la communication du dossier la concernant.

L'article L. 122-2 de ce code dispose en effet que :

« Les mesures mentionnées à l'article L. 121-1 à caractère de sanction ne peuvent intervenir qu'après que la personne mise en cause a été informée des griefs formulés à son encontre et a été mise à même de demander la communication du dossier la concernant. »

Cet article, qui reprend les exigences du principe fondamental du respect des droits de la défense (CE 5 mai 1944 *Dame Veuve Trompier-Gravier*, publié aux *GAJA*, 23^{ème} éd. p. 338, cf. Conseil Constitutionnel Décision du 2 décembre 1976 n° 76-70 DC), s'applique à toute mesure ayant matériellement le caractère d'une sanction, c'est-à-dire, portant une atteinte assez grave à une situation individuelle et visant principalement, à réprimer une faute ou à assurer le respect d'une obligation. Elle ne s'applique pas, en revanche, aux mesures présentant un caractère exclusivement préventif, inspirées par le seul souci d'éviter des troubles à l'ordre public.

L'article 6, paragraphe 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 prévoit de plus que :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur des droits et des obligations de caractère civil, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle de presse peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de sa moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice. [...] »

Or la Cour européenne des droits de l'homme juge avec constance que les termes qui définissent le champ d'application de l'article 6 sont autonomes et ne doivent pas être interprétés à la lumière des droits nationaux (cf. *Répertoire Dalloz de Droit Européen* « Conv. EDH, art. 6 : La protection du

droit à un procès équitable dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme » par L.-A. Sicilianos et M.-A. Kostopoulou, § 5, voir également *Répertoire Dalloz du Contentieux Administratif* « Convention européenne des droits de l'Homme et contentieux administratif » par J.-P. Costa, § 9).

A ce titre, la Cour considère notamment que, dans les cas où sont en cause l'existence juridique d'une association et sa capacité à être titulaire de droits et obligations de caractère civil en vertu d'un droit national, on se trouve en présence d'un litige portant sur les droits de caractère civil et, par suite, l'article 6 susvisé est applicable (CEDH 5 octobre 2000, req. n° 32367/96, § 34 et s.).

En outre, lorsqu'elle apprécie si elle est devant une décision portant sur le bien-fondé d'une accusation en matière pénale au sens de l'article 6.1 précité, la Cour se réfère à une conception matérielle, et non formelle, de l'accusation et juge qu'une telle décision n'émane pas nécessairement d'un juge ou d'un tribunal, mais qu'elle peut concerner des agissements d'autres autorités publiques, en particulier un ministre ou des responsables de la police (CEDH 10 février 1995 req. n° 15175/89, § 36 et s.).

Pour juger si l'on se trouve devant une accusation en matière pénale, la Cour examine ainsi la nature et le degré de sévérité de la sanction encourue par la personne accusée (CEDH 22 juin 1976 req. n° 5100/71, § 22 ; CEDH 10 décembre 1982 req. n° 7604, §52 ; CEDH 21 février 1984 req. n° 8544/79, § 46 et s.). Et dans ce cadre, la Cour a eu l'occasion de juger que, à la différence d'un retrait temporaire de permis de conduire qui doit être considéré comme une simple mesure préventive de sécurité (CEDH 28 octobre 1999 req. n° 26780/95, § 37), le retrait de points, dans la mesure où il peut entraîner à terme la perte de validité du permis, s'apparente à une peine et relève de l'article 6.1 (CEDH 23 septembre 1998 req. n° 68/1997/852/1059, § 39).

Le Conseil d'Etat applique lui-même une jurisprudence dégagée sur la base de ces mêmes principes, qui le conduit à distinguer, d'une part, mesures purement préventives telles que la suspension du permis de conduire (CE 18 décembre 1991 n° 109738), qui n'entrent pas dans le champ de l'article 6.1 de la Convention européenne, et le retrait de points du permis de conduire qui, lui, entre dans le champ de cette disposition (CE avis du 27 septembre 1999 n° 208242).

3. –

Le décret attaqué dans la présente instance est, sans hésitation possible, une mesure individuelle entrant dans la prévision de l'article L. 122-1 du code des relations entre le public et l'administration. Lors de son édicition, le Gouvernement n'a fait état, ni d'une urgence particulière ou de circonstances exceptionnelles, ni de ce que la mise en œuvre de la procédure contradictoire aurait été de nature à compromettre l'ordre public ou la conduite des relations internationales. Par voie de conséquence la décision était soumise à la règle de la procédure contradictoire préalable.

La lettre du 4 octobre 2021 adressée au président de la CRI confirme au demeurant, si besoin était, que l'administration s'est considérée obligée d'appliquer la procédure contradictoire prévue par le texte.

a. –

Cependant, cette lettre, qui n'était accompagnée d'aucun autre document, évoquait de nombreux faits datés d'une manière imprécise (« en 2016 », « en 2020 », « dès 2014 ») sans fournir de précisions de contexte. Il est à noter qu'aucun des faits mentionnés n'a donné lieu à enquête ou procédure judiciaire, non plus qu'à la moindre réaction de la part des autorités administratives avant octobre 2021. Une part importante de ces faits ne concernait pas des publications ou des actes émanant directement des dirigeants de l'association, mais des commentaires en réponse aux publications de son site Internet ou de sa page Facebook (« vos publications génèrent des commentaires », « un internaute a posté sur le compte Facebook de votre association », « les commentaires générés par ces publications », etc.). En outre, les faits mentionnés étaient très disparates : étaient visés à la fois des prises de position officielles de l'association sur des questions politiques d'intérêt général, des propos prétendument tenus par ses responsables lors de débats publics, des participations supposées de certains de ses membres à des manifestations, la publication sur son site ou sur sa page Facebook de points de vue de personnalités diverses publiés dans la presse, etc. Enfin, ces faits s'étalaient sur une très longue période, allant de 2012 à 2021.

Or le délai donné à l'association pour faire valoir ses observations sur les griefs susmentionnés était *de huit jours* à compter de la notification de la

lettre, délai en l'occurrence manifestement insuffisant pour lui permettre d'apporter des précisions sur les faits évoqués.

Dans un délai aussi court, il était en effet complètement impossible à ses responsables, dépourvus de moyens financiers ou humains, de rassembler les éléments permettant de replacer ces faits dans leur contexte et de mesurer, pour chacun d'eux, la part de responsabilité imputable à l'association ou à ses membres.

Pour ce seul motif, le décret doit être jugé illégal.

b. –

En deuxième lieu, et en tout état de cause, la lettre du ministre de l'Intérieur ne mettait pas l'association en mesure de consulter le dossier et de prendre connaissance des éléments réunis par l'administration pour juger les griefs énoncés matériellement établis. Or il ressort de la jurisprudence citée ci-dessus que toute décision prise en considération de la personne doit être précédée, dans le cadre d'une procédure contradictoire, par des mesures permettant à la personne visée de prendre connaissance des éléments rassemblés à son sujet et mis en avant pour motiver la décision, de manière à permettre à l'intéressée d'apporter tout correctif et toutes observations susceptibles d'éclairer l'autorité au préalable.

Dans la présente espèce, il est incontestable que la décision de dissolution a été prise en considération de la personne. Les motifs prennent d'ailleurs la forme d'un catalogue de griefs relatifs au comportement des responsables et membres de la CRI, sans jamais faire référence à des circonstances extérieures susceptibles de créer des troubles pouvant être empêchés par la dissolution de l'association. Il était donc impératif de mettre l'association en mesure de consulter tous les éléments du dossier.

De surcroît, compte tenu de ses effets, la mesure attaquée a de toute évidence la nature d'une sanction.

En effet, elle emporte dissolution complète d'une personne morale, c'est-à-dire disparition définitive de sa capacité à être titulaire de droits et de devoirs,

assortie d'une interdiction absolue, pour l'avenir, valant à l'égard de toute personne physique, de reconstituer l'association dissoute, sauf à s'exposer à une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende (cf. article 431-15 du code pénal). Il ne s'agit donc pas d'une mesure exclusivement préventive, mais bien d'une décision à caractère répressif ou punitif, ayant pour objet de sanctionner des agissements considérés comme dangereux pour la société.

Il s'agit par conséquent, non seulement d'une mesure prise en considération de la personne, entrant dans le champ de l'article L. 122-1, mais aussi d'une mesure à caractère de sanction entrant dans le champ de l'article L. 122-2 du code des relations entre le public et l'administration. Par suite, la règle de la communication du dossier était incontestablement applicable.

Or, la CRI n'a jamais été invitée à prendre connaissance des éléments du dossier la concernant. Elle n'a pas davantage été informée d'une telle possibilité. En effet, la lettre du 4 octobre 2021 adressée au président de l'association s'est contentée de lui donner huit jours pour faire valoir ses observations.

Dans ces conditions, force est de constater que les dispositions rendant obligatoire la procédure contradictoire préalable ont été méconnues, ce qui constitue une deuxième raison de juger illégal le décret de dissolution.

c. –

On observera, au surplus, que certains des griefs mentionnés dans le décret du 20 octobre 2021 et présentés comme des motifs de la dissolution n'ont pas été portés préalablement à l'attention de l'association.

Par exemple le décret reproche à l'association une publication du 22 octobre 2020 qui n'est évoquée à aucun moment dans la lettre 4 octobre 2021.

L'association n'a donc pas été mise en mesure de faire valoir ses observations sur ces faits, ce qui constitue une troisième illégalité.

d. –

Enfin, les stipulations de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'ont pas davantage été respectées.

Ces stipulations sont pourtant applicables.

En effet, la mesure contestée, met très clairement en cause l'existence juridique d'une association et sa capacité à être titulaire de droits et obligations de caractère civil.

Il faut donc considérer, par application de la jurisprudence de la CEDH citée plus haut, que la décision contestée porte sur des droits et obligations de caractère civil et, par conséquent, qu'elle aurait dû être précédée d'une procédure permettant à la CRI d'être entendue, conformément à l'article 6.1 de la Convention.

En outre, eu égard à sa nature et à son degré de sévérité, la dissolution d'une association, même prononcée par l'autorité administrative, doit être considérée comme revêtant le caractère d'une sanction pénale entrant dans le champ de l'article 6.1 de la Convention. En effet, comme on l'a indiqué plus haut, il s'agit d'une mesure qui entraîne la disparition irréversible d'une personne morale, avec interdiction absolue, à peine de sanctions pénales d'une grande sévérité, de reconstituer l'association, en fait ou en droit, c'est-à-dire, en pratique, interdiction absolue et définitive faite aux personnes précédemment associées de poursuivre collectivement les activités liées à l'objet social de l'association.

Au regard de la jurisprudence de la Cour Européenne des Droits de l'Homme, ainsi d'ailleurs que de celle du Conseil d'Etat, la dissolution d'une association s'apparente à une mesure à visée punitive, ayant pour objet de réprimer des comportements jugés fautifs – comportements tombant d'ailleurs sous le coup de diverses infractions pénales –, et non comme une

mesure exclusivement préventive, c'est-à-dire destinée à mettre fin à un trouble et ou à prévenir sa réalisation imminente.

Par conséquent, la mesure ne pouvait être prononcée, au regard de l'article 6 § 1 de la Convention, sans que la personne concernée ait été mise en mesure de faire entendre sa cause dans le cadre d'une procédure équitable, publique et respectueuse des droits de la défense.

Or, ainsi qu'on l'a exposé ci-dessus, la dissolution a été prononcée sans que l'association et ses dirigeants aient pu bénéficier d'une procédure leur permettant de prendre réellement et complètement connaissance des éléments objectifs qui ont conduit le Gouvernement à adopter sa décision.

Ils n'ont pas davantage eu la possibilité de faire valoir leurs observations sur ces éléments, ou de fournir leurs explications et, le cas échéant, de communiquer à l'administration les éléments de nature à écarter ou atténuer la responsabilité de la CRI dans les troubles que la mesure prétend prévenir ou empêcher. Par conséquent, l'association n'a pas pu être entendue équitablement, dans un délai raisonnable, sur une mesure touchant directement à ses droits et obligations de caractère civil, non plus que sur une décision relative à une accusation en matière pénale portée contre elle.

Les stipulations de l'article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ont donc été méconnues, ce qui constitue une raison supplémentaire d'annuler le décret attaqué.

La décision est, pour ces différentes raisons, entachées d'irrégularité.

IV. –

AU FOND, le décret attaqué est entaché d'une **erreur d'appréciation**.

1. –

Aux termes des 1° et 6° de l'article L. 212-1 du Code de la sécurité intérieure :

« Sont dissous, par décret en conseil des ministres, toutes les associations ou groupements de fait :

1° Qui provoquent à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens [...] ;

6° Ou qui, soit provoquent ou contribuent, par leurs agissements à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence... ».

Ces dispositions, ont pour effet de restreindre la liberté d'association proclamée par la loi du 1^{er} juillet 1901, liberté dont la protection constitue un principe fondamental reconnu par la République (cf. Conseil constitutionnel, Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971). Cette liberté est en outre consacrée par de nombreuses conventions internationales auxquelles la France est partie, notamment, par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (article 11), par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 12), par le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (article 153, § 5) et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 (article 22). La liberté d'association constitue un prolongement des libertés de réunion et d'expression, également protégées par les conventions internationales citées ci-dessus.

Par suite, l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure doit faire l'objet d'une interprétation stricte et être compris comme conférant à l'exécutif un pouvoir qui ne peut être qu'exceptionnel, justifié au regard d'objectifs impérieux d'ordre public, qui ne doit être employé que lorsque cela est nécessaire et de façon proportionnée.

C'est ce qui résulte de l'article 11 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dont il convient de rappeler les termes :

« 1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. L'exercice de ces droits 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. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État. »

Ces exigences sont reconnues par le Conseil d'État (CE 13 juillet 2010 n° 339293 ; CE 15 décembre 2017 n° 401378 ; CE 3 mai 2021 n° 451743). Elles sont constamment rappelées par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH 30 janvier 1998 n° 19392/92 ; CEDH n° 41340/98, 41340/98, maintes fois confirmé, pour des exemples récents, voir CEDH, 8 octobre 2020 n° 77400/14 et 2 autres ; CEDH 21 juillet 2020 n° 59835/10 ; CEDH 9 février 2021 n° 8064/13), ainsi d'ailleurs que par la Cour de justice de l'Union européenne, sur le fondement de l'article 12 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (C-260/89 ; CJCE 9 mars 2006 C-499/04).

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé à maintes reprises que la liberté d'association est une liberté fondamentale, en soulignant la relation directe entre la démocratie, le pluralisme et la liberté d'association. Selon la Cour, la manière dont la législation nationale protège cette liberté et son application pratique par les autorités sont révélatrices de l'état de la démocratie dans un État (CEDH Gorzelik et autres c. Pologne [GC], 17 février 2004, n° 44158/98, § 88 ; Sidiropoulos et autres c. Grèce, 10 juillet 1998, n° 26695/95, § 40). L'existence d'associations créées pour la poursuite de divers buts sociaux ou économiques, l'affirmation d'une conscience

minoritaire, la lutte contre le racisme, etc., sont importantes pour le bon fonctionnement de la démocratie (Gorzelik et autres c. Pologne [GC], 17 février 2004, n° 44158/98 § 92 ; Association Rhino et autres c. Suisse, 11 octobre 2011, n° 48848/07 § 61). La liberté d'association est particulièrement importante pour les personnes appartenant à des minorités, y compris à des minorités religieuses.

Si l'article 11 précité n'empêche pas les États de prendre des mesures visant à veiller à ce qu'une association ne poursuive pas des buts contraires aux valeurs d'une démocratie pluraliste, il ne faut donc pas que la prétendue préservation d'une démocratie pluraliste vise en réalité le but opposé, à savoir interdire l'exercice du pluralisme en ne permettant pas à une association d'exprimer librement ses idées et ses opinions (Gorzelik et autres c. Pologne [GC], 17 février 2004, n° 44158/98 § 91 ; Zhechev c. Bulgarie, 21 juin 2007, n° 57045/00 § 36), par la mise en œuvre de la sanction la plus grave pouvant être envisagée, à savoir sa dissolution.

Une ingérence dans l'exercice du droit à la liberté d'association ne se justifie que si elle satisfait aux exigences énoncées au paragraphe 2 de l'article 11, c'est-à-dire si elle est « *prévues par la loi* », poursuit un ou plusieurs buts légitimes et est « *nécessaire, dans une société démocratique* ».

La notion de nécessité implique deux conditions : a) toute ingérence doit être fondée sur un « *besoin social impérieux* » et b) l'ingérence doit être proportionnée au but légitime recherché. Le vocable « *nécessaire* » n'a pas la souplesse de termes tels qu'« *utile* » ou « *opportun* ». Les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte et seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à cette liberté. Il appartient au premier chef aux autorités internes d'évaluer s'il existe un « *besoin social impérieux* » d'imposer une restriction donnée.

Cette jurisprudence souligne par ailleurs que, si une mesure de dissolution peut être légitime lorsque, prévue par la loi, elle vise à protéger les atteintes à l'ordre public, aux valeurs fondamentales de la société démocratiques ou aux droits et libertés d'autrui, c'est toutefois à condition que les motifs invoqués soient « *pertinents et suffisants* », ce qui implique, d'une part, qu'ils reposent sur des faits établis, engageant la responsabilité de l'association et constitutifs d'une atteinte ou d'une menace réelles, d'autre part, que la mesure de dissolution, qui porte atteinte à la substance même du

droit d'association, soit la seule option permettant de réaliser les buts poursuivis par les autorités (CEDH Association Nouvelle des Boulogne Boys c France, 22 février 2011 n° 646809 ; CEDH Association Rhino et autres c Suisse, 11 octobre 2011 n° 48848/07 ; CEDH Parti pour une Société Démocratique et autres c Turquie, 12 janvier 2016 n° 3840/10, 3870/10, 3878/10, 15616/10, 21919/10 39118/10 et 37272/10 ; CEDH Adana Tayad c Turquie, 21 juillet 2020 n° 59835/10 ; CEDH Association de solidarité avec les opprimés c Turquie, 9 février 2021 n° 8064/13).

Tout en prenant soin de ne pas se substituer aux juridictions internes à qui il appartient d'exercer le contrôle évoqué ci-dessus, la Cour européenne a souligné à plusieurs reprises que, pour juger de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2 de la Convention, les Etats ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite (CEDH 25 septembre 2012 n° 20641/05). Elle a ainsi estimé qu'une procédure de dissolution ne saurait être justifiée lorsqu'il est établi que les statuts de l'association concernée ne contiennent aucun appel à la violence ou au rejet des principes démocratiques et qu'il n'est pas non plus prouvé qu'elle aurait mené des activités illégales susceptibles de porter atteinte à l'unité de l'Etat (*idem* §§ 55 et 58).

Par contraste, la Cour a détaillé dans plusieurs arrêts quelles circonstances factuelles étaient de nature à justifier une mesure de dissolution, par exemple l'organisation de rassemblements et de manifestations d'adhérents portant un uniforme et affichant leur volonté de protéger les « *Hongrois de souche* » contre la « *criminalité tsigane* », ce qui a été jugé par la Cour comme révélant une capacité et une volonté d'organiser une force allant au-delà de l'utilisation de moyens pacifiques et légaux d'atteindre des objectifs politiques (CEDH 9 juillet 2013 n° 35943/10). Dans une affaire plus récente, intéressant la France, la Cour a considéré qu'en présence d'un acte de violence ayant entraîné la mort d'un homme et d'agissements antérieurs également violents, révélant une organisation de type milicien, en lien avec une idéologie ouvertement extrémiste et xénophobe, les autorités nationales ont pu considérer qu'il existait des motifs pertinents et suffisants pour démontrer un « *besoin social impérieux* » d'imposer la dissolution pour prévenir les troubles à l'ordre public et y mettre fin (CEDH 8 octobre 2020 n° 77400/14 et 2 autres).

En outre, selon la Cour européenne, la dissolution forcée d'une association ne doit pas être la seule sanction disponible en droit interne, quel que soit le degré de gravité des faits reprochés. L'existence de sanctions alternatives

moins extrêmes, telles qu'un avertissement, une amende ou un retrait des avantages fiscaux, permet d'obtenir plus de souplesse et de choisir des sanctions proportionnées (Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov, § 82 (8 octobre 2009, n° 37083/03). En conséquence, pour qu'une dissolution puisse être considérée comme proportionnée, les autorités doivent démontrer qu'il n'existe pas d'autre mesure portant moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association et permettant d'arriver au même but (Association Rhino et autres c. Suisse, § 65 (11 octobre 2011, 48848/07) ; Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie, § 96) (8 avril 2014, 70945/11).

La Cour a également affirmé à de très nombreuses reprises que l'article 11 de la Convention protégeant les libertés de réunion et d'association est étroitement lié à l'article 10 protégeant la liberté d'expression. Il en découle notamment que « *un groupe ne peut se voir inquiété pour le seul fait de vouloir débattre publiquement de certaines questions et trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions* » (CEDH Parti Communiste Unifié de Turquie et autres c. Turquie, 30 janvier 1998 n° 133/1996/752/951 § 57 ; CEDH Stankov et organisation macédonienne unie linden c. Bulgarie, 2 octobre 2001 n° 29221/95 et 29225/95 § 88 ; CEDH Parti pour une société démocratique et autres c. Turquie, 12 janvier 2016 précité, § 102).

La Cour juge qu'il incombe aux autorités publiques de garantir le bon fonctionnement d'une association ou d'un parti politique, même quand ceux-ci heurtent ou mécontentent des éléments hostiles aux idées ou revendications légales qu'ils veulent promouvoir. L'obligation positive de garantir la jouissance effective du droit à la liberté d'association revêt une importance toute particulière pour les personnes dont les opinions sont impopulaires ou qui appartiennent à des minorités, du fait qu'elles sont plus exposées aux brimades (Baczkowski et autres c. Pologne, § 64) (3 mai 2007, n° 1543/06).

Enfin, la Cour a maintes fois déclaré que l'article 10 § 2 de la Convention ne laisse guère de place pour des restrictions à la liberté d'expression dans le domaine du discours et du débat politiques (Brasilier c. France, § 41) (11 avril 2006, n° 71343/01) ou dans celui des questions d'intérêt général (Sürek c. Turquie (no 1) [GC], § 61 ((8 juillet 1999, n° 26682/95) ; Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France [GC], § 46 (22 octobre 2007, n° 21279/02 et 36448/02) ; Wingrove c. Royaume-Uni, § 58) (25 novembre 1996, n° 17419/90).

Tout récemment, le Conseil d'Etat a fait une application remarquable des principes énoncés ci-dessus en jugeant, dans deux ordonnances de référé, que la seule expression d'opinions tranchées, même virulentes, sur la situation au Proche-Orient, sur le conflit israélo-palestinien ou sur le soutien que l'association entend apporter à la cause palestinienne, était insuffisante pour conclure à une provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence envers un groupe de personnes au sens du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. Il a également considéré que l'appel au boycott ne saurait par lui-même, sauf circonstances particulières, encourir une telle qualification (CE 29 avril 2022, n° 462736 et 462982).

2. –

La « *coordination contre le racisme et l'islamophobie* » (CRI), créée en 2008, est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901. Ainsi que l'indiquent ses statuts, elle a pour vocation de lutter contre le racisme et l'islamophobie, ce dernier terme désignant les discriminations contre les personnes de confession musulmanes.

Ces mêmes statuts précisent que l'association agit par tous les moyens légaux, allant de la création d'un observatoire et d'une base de données sur les actes de discrimination à l'encontre des musulmans, à la mise en place de permanences juridiques et psychologiques, en passant par l'appui donné à des plaintes judiciaires, ou encore par des publications destinées à sensibiliser l'opinion publique et les responsables politiques sur la question.

L'objet social de la CRI et ses activités ne sont pas contraires à l'ordre public ou aux valeurs fondamentales de la société démocratique. Tout à l'inverse, l'association se réclame des valeurs fondamentales de la République française proclamées par l'article 1^{er} de la Constitution aux termes duquel « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

A ce titre, la CRI est semblable à de nombreuses autres associations qui se donnent pour objet d'aider les citoyens à faire respecter le principe d'égalité en combattant les discriminations, notamment par la voie judiciaire. Le choix de concentrer son action contre certains types de discriminations n'est pas l'apanage de la CRI. De nombreuses autres associations choisissent également d'agir de façon spécialisée (exemples : l'Association des Paralysés de France, SOS Homophobie, de très nombreuses associations féministes, le MRAP, la LICRA, etc.). Cette circonstance ne constitue évidemment pas, en elle-même, une atteinte à l'ordre public ou aux valeurs fondamentales de la République.

Dans ces conditions, ni l'objet social (lutte contre certaines discriminations), ni les activités que la CRI se propose de poursuivre (utilisation de l'ensemble des moyens légaux), ne sauraient a priori tomber dans la prévision du 1° ou du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure permettant au gouvernement de décider de dissoudre une association.

Par voie de conséquence, la dissolution ne saurait se trouver justifiée que s'il existe des éléments *sérieux et concordants* permettant d'établir que, dans les faits, l'association CRI agit, de manière actuelle au moment où la dissolution est envisagée, au rebours de son objet social et de sa raison d'être affichée, soit en provoquant à des manifestations armées ou à des agissements violents à l'encontre des personnes ou des biens, soit en favorisant par ses agissements la discrimination, la haine ou la violence envers une personne ou un groupe de personnes, ou encore en propageant des idées ou des théories tendant à justifier cette discrimination cette haine ou cette violence.

L'autorité ne peut se contenter de citer des éléments épars, ou éloignés dans le temps, qui ne permettent pas de conclure à l'existence d'une menace importante et actuelle justifiant la dissolution de l'association.

3. –

Les motifs énoncés dans le décret ne satisfont cependant pas aux conditions exposées ci-dessus.

Pire encore, les griefs et raisonnements qui prétendent fonder le décret de dissolution ont de quoi inquiéter l'ensemble du monde associatif car ils

pourraient à l'avenir être articulés à l'encontre de bon nombre d'associations de défense des droits de l'Homme, les plaçant dans une situation de vulnérabilité inconciliable avec les libertés d'expression et d'association.

a. –

En premier lieu, le grief imputant à l'association CRI de cultiver le soupçon d'islamophobie au sein de la société française est non seulement beaucoup trop vague et imprécis pour caractériser une situation tombant sous le coup du 6° de l'article L. 212 du code de la sécurité intérieure mais difficilement admissible dans sa logique même.

Si on suit le raisonnement, en dénonçant les discriminations racistes ou visant des personnes de confession musulmanes, en dénonçant les actes et les comportements islamophobes – ce qui est précisément son objet social, lequel est évidemment licite – l'association cultiverait « *le soupçon d'islamophobie au sein de la société française* ». Faudra-t-il s'alarmer, de la même manière, devant toutes les dénonciations d'actes racistes, antisémites, homophobes, sexistes, etc., susceptibles de favoriser le soupçon de racisme, d'antisémitisme, d'homophobie ou de sexisme au sein de la société française et, par suite, entreprendre de dissoudre les associations qui dénoncent de tels actes ?

Par ailleurs, l'utilisation des réseaux sociaux ou d'autres formes de publicité pour alerter l'opinion sur les discriminations que l'association prétend combattre, est une façon d'agir normale et parfaitement cohérente avec ses activités statutaires. Toutes les associations, spécialement celles qui luttent contre des discriminations, utilisent les réseaux sociaux et de nombreuses autres formes de divulgation de leurs activités pour promouvoir leur action. Ce n'est rien d'autre qu'une forme complémentaire de lutte contre les agissements illégaux qu'elles entendent dénoncer et combattre.

Quant à la circonstance que l'action de l'association, en dénonçant certaines discriminations, ait pu susciter, chez certaines personnes, une indignation susceptible de verser dans l'excès, par exemple se traduisant par des propos agressifs ou violents à l'encontre des auteurs de discriminations, elle ne peut pas être imputée à faute à l'association ni justifier une mesure de dissolution. Cette circonstance découle d'un risque inhérent à toute dénonciation d'agissements illégaux ou choquants. Plutôt que de s'en prendre

arbitrairement et sélectivement à telle ou telle association, le rôle des pouvoirs publics en matière de diffusion de propos appelant à la haine ou à la violence consiste à poursuivre les auteurs de ces propos dès lors qu'ils tombent sous le coup de la loi pénale.

C'est donc en contradiction avec la jurisprudence abondante citée plus haut, que le décret attaqué conclut, de la seule dénonciation publique de discriminations par la CRI sur les réseaux sociaux ou dans des publications, à l'encouragement volontaire de réactions violentes contre ces mêmes discriminations, ou *a fortiori* à une provocation volontaire à des agissements violents ou discriminatoires.

Le 6° de l'article L. 212-1 doit s'interpréter strictement, conformément à la jurisprudence citée plus haut. La provocation ou la contribution à la discrimination, à la haine ou à la violence peut être directe, en raison d'agissements, soit indirecte, par la propagation d'idées ou de théories tendant à les justifier.

- Dans le premier cas, les agissements visés par le texte doivent être matérialisés par des faits concrets, objectifs, vérifiables, de nature à révéler une véritable provocation à des actes discriminatoires ou de haine ou de violence, ou encore une contribution effective à de tels actes, commise par les responsables ou par les membres de l'association, sinon délibérément, à tout le moins en ayant conscience de favoriser la réalisation de tels actes ou d'y participer. C'est ainsi qu'ont pu être jugées comme entrant dans la prévision de ce 6° (ancien article 1^{er} de la loi du 10 janvier 1936) des déclarations publiques ouvertement antisémites, ségrégationnistes et racistes, ou l'organisation d'une action collective à caractère antisémite, concertée et organisée, commise à Paris, rue des Rosiers (CE 17 novembre 2006 n° 296214), ou encore la participation, en lien étroit avec des associations également dissoutes, à des activités d'endoctrinement, de recrutement et d'acheminement de candidats vers le djihad, tout en entretenant des liens avec des personnes mises en cause dans des opérations de terrorisme (CE 15 décembre 2017 n° 401378).

- Dans le second, il doit s'agir de théories prônant un traitement défavorable haineux ou violent à l'encontre d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine, de leur sexe, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie

ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée. A pu être reconnu comme entrant dans la prévision du texte une association qui, sous couvert de contribuer, selon ses dires, au débat public sur l'immigration, propageait, depuis plusieurs années, des idées, par ses dirigeants, ses structures locales et ses militants, tendant à justifier ou encourager la discrimination, la haine ou la violence envers les étrangers et la religion musulmane, se traduisant par des slogans clairement discriminatoire (« *immigration racaille* », « *islamisation reconquête* »), l'organisation d'événements entretenant des sentiments xénophobes et des incitations régulières à la violence en désignant les étrangers à la vindicte (CE ordonnance de référé du 3 mai 2021, n° 451743). On rappellera en outre que la Cour de cassation juge que, pour qu'il y ait délit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, il faut qu'il existe un appel ou une exhortation à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes déterminées (Crim. 7 juin 2017, n° 16-80322 ; 4 juin 2019 n° 18-827742).

Dans la présente espèce, non seulement il n'existe aucun fait comparable à ceux mentionnés ci-dessus, mais le deuxième considérant du décret n'invoque même pas des faits précis et concrets, imputables à l'association ou à ses responsables, susceptibles de constituer des agissements au sens du texte, ou de montrer qu'elle aurait propagé des idées ou des théories incitant à la discrimination, à la haine ou à la violence. Ce considérant se contente d'affirmer, ce qui est absurde, que le fait de dénoncer des discriminations et de lutter contre les atteintes au principe d'égalité, considéré *in abstracto*, participerait d'une idéologie justifiant ou encourageant des discriminations. Si on suivait jusqu'au bout ce raisonnement fallacieux, il conduirait à interdire toute association qui se propose de lutter contre des discriminations.

En l'occurrence, il est absurde de prétendre qu'en accusant une personne ou un groupe de personnes de pratiquer des discriminations on se rendrait soi-même coupable d'une discrimination envers cette personne ou ce groupe de personnes. Si un tel raisonnement était fondé, il deviendrait radicalement impossible de dénoncer des discriminations. De la même manière, l'idée que la dénonciation de politiques publiques en raison de leurs effets discriminatoires reviendrait à s'en prendre à l'État en se rendant complice d'actes graves d'insubordination ou de rébellion, aboutit à interdire toute critique contre des politiques publiques...

Des considérations de ce type ne sauraient évidemment être considérées comme de nature à justifier l'exercice des pouvoirs prévus par les dispositions précitées.

b. –

Le décret de dissolution contient ensuite une énumération de griefs, dans ses paragraphes 3 à 7, se référant en apparence à des faits précis et vérifiables, présentés comme constitutifs d'appels ou de provocations justifiant la mise en œuvre du pouvoir de dissolution prévu à l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure.

Cependant, une lecture attentive révèle que, la plupart des faits mentionnés ne peuvent être imputés avec certitude à l'association, à ses responsables, ou même à ses membres. En outre, les faits visés concernent, pêle-mêle, des prises de position politique admissibles dans le cadre du débat d'idée, et des expressions d'indignation plus émotives, plus virulentes, émanant presque toujours de commentateurs des publications en ligne de l'association, dont cette dernière n'a pas forcément connaissance et qu'elle n'a pas nécessairement les moyens de faire surveiller ou de faire systématiquement effacer.

Il faut distinguer ces deux types de griefs.

- Certains griefs se rapportent à des critiques dirigées contre des décisions politiques, des mesures gouvernementales ou des actes législatifs.

C'est ainsi qu'il est reproché à l'association CRI d'avoir pris position contre la loi n° 2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public, parce qu'elle la jugeait discriminatoire à l'encontre des personnes de confession musulmane.

Ces critiques constituent des prises de position politiques qui font partie du débat démocratique.

Elles expriment, de façon parfaitement légitime, des opinions sur des questions débattues dans la société. Elles peuvent ainsi se réclamer de l'exercice de la liberté d'expression protégée par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. On rappellera à ce propos que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme affirme avec constance, depuis 45 ans au moins (cf. arrêt de principe *Handyside c. Royaume Uni*, 7 décembre 1976 § 49), que les limites de la critique de nature politique doivent être appréciées plus largement et qu'il est nécessaire, à ce titre, de protéger la liberté de choquer, de heurter ou d'inquiéter l'État ou une fraction quelconque de la population. En outre, de manière toute aussi constante, la CEDH place le débat d'intérêt général au cœur de la société démocratique. Elle confère une plus large marge d'expression lorsque le propos porte sur un sujet d'intérêt général, ce qui est le cas s'agissant notamment de questions de société et de questions de nature politique. Elle affirme que l'ingérence de l'État dans l'exercice de la liberté d'expression doit être fonction de la contribution du propos à un débat d'intérêt général ; cette ingérence devant être limitée si le discours ou message contribue à un débat d'intérêt général (voir en ce sens CEDH, *Morice c France*, 23 avril 2015, n° 29369/10).

Il s'ensuit que le seul fait de critiquer la loi du 11 octobre 2010 sur la dissimulation du visage dans l'espace public ne saurait être considéré comme une provocation au sens du 6° de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure. Ajoutons que cette loi a fait l'objet de critiques bien au-delà des cercles musulmans, y compris de la part de juristes. Ces critiques ont d'ailleurs été reprises par le Comité des droits de l'homme de l'ONU (CCPR/C/123/D/2747/2016 et CCPR/C/123/D/2807/2016). Et si la Cour européenne des droits de l'homme n'a finalement pas condamné la France, c'est sur la base d'un raisonnement très nuancé.

Par ailleurs, le décret ne mentionne aucun texte, aucun message, aucun élément permettant d'affirmer que l'association CRI, dans sa critique de ladite loi, ou à l'occasion de cette critique, aurait appelé à des excès, ou provoqué, ou contribué à ces mêmes agissements.

Des observations semblables peuvent être formulées concernant le grief selon lequel l'association « tiendrait un discours antisioniste appelant à des messages à teneur antisémite » qui ne feraient pas l'objet de condamnations. Le décret déduit de critiques licites et admissibles dans le débat public, dirigées contre la politique du gouvernement israélien dans les territoires

palestiniens, l'existence d'une provocation à des commentaires indignés par la situation, pouvant verser dans l'excès ou dans l'outrance, voire dans l'antisémitisme.

Il va de soi que le fait d'émettre des propos critiques sur la politique israélienne, même en la qualifiant de « criminelle », ne saurait être considéré, en lui-même, comme un acte d'incitation ou de provocation à la haine non plus qu'une prise de position guidée par l'antisémitisme ou susceptible de le susciter.

- Enfin, le décret mentionne par ailleurs une série de *faits présentés* – dans une interprétation souvent contestable – comme des actes de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence mais qui ne relèvent pas de la responsabilité de l'association ou de ses dirigeants agissant en cette qualité.

Les associations exposantes considèrent que cela revient à admettre qu'une association est responsable non seulement de ses actions propres et de ses prises de positions publiques mais aussi de celles de personnes qui commentent ses publications électroniques sans en être nécessairement membres. Une association pourrait ainsi être dissoute en raison d'agissements auxquels elle n'a pris aucune part et dont il n'est même pas établi qu'elle ait eu connaissance. Si le Gouvernement avait le pouvoir de mettre définitivement un terme à l'existence d'une association en se prévalant de motifs de ce type, les associations se trouveraient placées dans l'obligation d'exercer un contrôle total et permanent des activités de tous leurs adhérents, ce qui serait, non seulement impossible au regard de leurs moyens, mais en outre radicalement incompatible avec les principes libéraux fondant l'État de droit.

Ce raisonnement vaut en particulier pour les commentaires excessifs publiés sur le compte Facebook de la CRI ou sur les sites des principaux organes de presse, dont rien n'autorise à imputer la responsabilité à l'association dont il n'est pas démontré qu'elle ait eu connaissance.

Pour l'ensemble de ces raisons, le décret attaqué doit être annulé.

PAR CES MOTIFS, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, les exposantes concluent qu'il plaise au Conseil d'Etat :

- **ANNULER** le décret du 20 octobre 2021 prononçant la dissolution de l'association Coordination contre le racisme et l'islamophobie

PRODUCTIONS :

- 1 Statuts de la LDH
- 2 Délibération portant autorisation d'agir
- 3 Statuts du GISTI

Société Civile Professionnelle
Gilles THOUVENIN, Olivier COUDRAY et Manuela GREVY
Avocat au Conseil d'État