

# Quels mécanismes d'autodéfense contre les partis anti-démocratiques ?

Contrairement à la Belgique, la plupart des États à constitution moderne consacrent l'existence et le rôle des partis politiques. Mais ils se sont également souciés de se protéger contre eux, en tout cas contre ceux qui ne respecteraient pas les règles du jeu de l'ordre démocratique, en prévoyant une « clause d'interdiction » des partis liberticides. L'arsenal juridique belge est-il cependant sans ressources contre les partis « liberticides » ?

## LA NON-ADMISSIBILITÉ DES PARTIS LIBERTICIDES

La question de l'admissibilité des partis liberticides est d'une actualité certaine en Europe, où des formations politiques extrémistes qui entendent promouvoir un programme ostensiblement raciste et xénophobe ont désormais un « seuil de crédibilité » important par leurs résultats électoraux<sup>1</sup>.

L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce qu'« aucune des dispositions de la présente convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un Etat, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant la destruction des droits ou libertés reconnus par la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention »<sup>2</sup>.

La position de la Cour européenne a été fixée par un arrêt *Refah* rendu le 13 février 2003, en Grande chambre et à l'unanimité, confirmant la possibilité d'interdiction d'un parti politique extrémiste. L'arrêt est remarquable par le fait qu'il valide un pouvoir d'intervention préventive de l'Etat à l'égard d'un parti politique poursuivant un projet incompatible avec les principes fondamentaux de la démocratie, par une « obligation positive » de l'Etat de lutter contre les activités liberticides « imputables à des personnes privées dans le cadre de structures qui ne relèvent pas de la gestion de l'Etat » et pouvant porter atteinte aux droits et libertés des personnes relevant de leur juridiction. L'arrêt énonce ainsi qu'« un Etat contractant à la Convention, en se fondant sur ses obligations positives, peut imposer aux partis politiques (...) le devoir de respecter et de sauvegarder les droits et libertés garantis par la Convention, ainsi que l'obligation de ne pas proposer un programme politique en contradiction avec les principes fondamentaux de la démocratie »<sup>3</sup>.

1 cf. Delwit P., « L'extrême droite en Europe et la question du pouvoir », in *L'extrême droite et pouvoirs en Europe*, Ed. Université de Bruxelles 2007, p. 7.

2 C'est sur base de cette clause de déchéance que la Commission européenne des droits de l'homme avait, dans les années 50, déclaré irrecevable le recours de l'ex-parti communiste allemand contre la décision du Tribunal constitutionnel fédéral, qui avait ordonné sa dissolution, au motif que la doctrine du parti communiste comportait « la destruction des droits et libertés consacrés par la Convention » (Décision du 20 juillet 1957, *Rec. n° 250/57, Ann. Conv. vol. 1*, p. 225.

3 CrEDH, *Refah Partisi et autres / Turquie*, requête n° 41.340/98, Grande Chambre, 13 février 2003, § 103 ; Sudre F. (dir.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, P.U.F., Paris 2013, p. 648 ; cf. également Levinet M., « L'incompatibilité entre l'Etat théocratique et la Convention européenne des droits de l'homme – A propos de l'arrêt rendu le 13 février 2003 par la Cour de Strasbourg dans l'affaire Refah Partisi et autres / Turquie », in *Rev. fr. dr. const.*, 2004, p. 207.

## LA SUPPRESSION DE LA DOTATION PUBLIQUE

En droit belge, une obligation de loyalisme démocratique est inscrite, depuis 1999 dans la loi du 4 juillet 1989 concernant le financement des partis politiques, en prévoyant une possibilité de suppression de la dotation publique d'un parti qui, « *par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats ou de ses mandataires élus, montre, de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants, son hostilité envers les droits et libertés garantis par la Convention européenne* ».

Une procédure de privation de dotation publique a ainsi été engagée contre le *Vlaams Belang* et a débouché, au terme d'un parcours assez chahuté, sur un arrêt du Conseil d'Etat assez consternant du 15 juin 2011, retenant une interprétation très restrictive de ces dispositions<sup>4</sup>. En l'occurrence, l'arrêt conclut en ce sens qu'« *au regard de tous les éléments de l'affaire, il n'y a pas de majorité au Conseil d'Etat pour considérer que les propos 'incitent' -au sens strict dans lequel ce mot doit être entendu- en outre clairement et délibérément à violer (un) des principes essentiels de la démocratie que les requérants invoquent* ».

C'est, en réalité, sur une autre base juridique que l'ancien *Vlaams Blok* - ou plutôt plusieurs de ses asbl «satellites» appelées à recevoir son financement - a fait l'objet de procédures en justice, pour contravention à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et punissant d'emprisonnement «quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de façon manifeste et répétée, pratique la discrimination ou la ségrégation ou prône celles-ci dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal».

Cette action a donné lieu, au terme d'un long parcours judiciaire, à un arrêt de la Cour d'appel de Gand du 21 avril 2004 qui énonce, plus particulièrement, que « *ni les libertés d'expression et de presse, ni celles de réunion pacifique et d'association, ni le droit aux élections libres, ni la circonstance que le Vlaams Blok est un parti politique, ni les nécessités du débat public et le discours émotionnel qui y est inhérent ne peuvent, selon l'appréciation de la cour, légitimer la campagne de haine menée systématiquement contre les étrangers (...). La Cour estime que la propagation de la haine sur de tels fondements poursuit en effet une finalité intrinsèquement illégale. Un discours socialement discriminatoire (...) est de nature à porter atteinte aux droits et libertés les plus fondamentaux des groupes de population visés, ne peut en aucune façon résister au contrôle de légitimité, ni être légitime par aucun des droits, libertés et principes invoqués par les prévenues* »<sup>5</sup>.

## LES SANCTIONS DISCIPLINAIRES INTERNES À L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE

Les règlements des Parlements contiennent tous des dispositions de nature disciplinaire permettant à leurs présidents de pouvoir assurer la discipline au sein des hémicycles. Ces dispositions visent principalement à permettre de maintenir l'ordre au sein des hémicycles lors des différents travaux des parlementaires, mais ils peuvent également avoir vocation à combattre les actes et les propos liberticides émis par les élus lors de l'exercice de leur mandat, non pas pour ce qu'ils sont mais seulement parce que ces actes et propos peuvent perturber le bon déroulement des travaux des parlements.

4 C.E. (A.G.), 15 juin 2011, n° 213.879, De Coene. L'arrêt énonce ainsi que « *l'intervention de l'article 15ter dans la liberté d'expression ne peut, pour éviter d'avoir un caractère disproportionné, s'appliquer qu'aux cas dans lesquels le parti politique a incontestablement incité à violer des droits et libertés garantis par la Convention européenne et ses protocoles additionnels (...). La question de savoir si les opinions incitent indéniablement à violer un principe, comme il est dénoncé ci-dessus, doit être appréciée en fonction de leur contenu et de leur contexte. Elles doivent en outre faire apparaître qu'un élément moral spécifique est en cause. Être hostile, implique l'existence de sentiments forts et de pensées de rejet et de haine, de malveillance* ».

5 Gand, 21 avril 2004 ; Voy. éditorial de Toussaint Ph., « L'arrêt Vlaams Blok du 21 avril 2004 », in *Jour. Proc.*, 2004, n° 480, p. 4 ; Brems E. et Van Drooghenbroeck S., « Le Vlaams Blok, groupement raciste – à propos de l'arrêt de la Cour d'appel de Gand du 21 avril 2004 », in *J.T.*, 2004, p. 590 ; Verdussen M., « Les rétroactes de l'arrêt de la Cour de cassation du 9 novembre 2004 dans l'affaire du Vlaams Blok », in *R.B.D.C.*, 2005, p. 371.

La Cour européenne des droits de l'homme et le Tribunal de l'Union européenne ont rappelé à cet égard que le principe de liberté d'expression des parlementaires ne fait pas obstacle à la mise en place d'un régime de sanctions disciplinaires internes à l'assemblée parlementaire en vue d'assurer son bon fonctionnement. D'un point de vue pratique cependant, cette faculté disciplinaire n'est que très peu utilisée lors des incidents durant les travaux des Parlements.

On relèvera encore que certaines assemblées parlementaires ont inséré dans leurs règlements internes des dispositions permettant de retirer la reconnaissance du statut de « groupe politique » lorsque leurs membres ou des membres du parti dont sont issus les parlementaires du groupe ont été condamné-es par une décision coulée en force de chose jugée sur la base d'une violation d'une législation visant à lutter contre le racisme et la xénophobie.

## LA RECONNAISSANCE ET L'INTERDICTION DES PARTIS POLITIQUES

Les différentes propositions de révision de la Constitution déposées en vue de remédier à l'inefficacité des mécanismes d'autodéfense démocratique<sup>6</sup> considèrent que pour pouvoir interdire les partis politiques, il convient de reconnaître préalablement ceux-ci afin notamment de les astreindre à une obligation de respect des droits et libertés protégés par la Constitution et la Convention européenne des droits de l'homme. À défaut d'une telle assise constitutionnelle, toute intervention du législateur pourrait être remise en cause en tant qu'atteinte au droit d'association qui est, quant à lui, reconnu par la Constitution depuis 1831. La reconnaissance des partis politiques dans la Constitution est donc un préalable au renforcement des mécanismes d'autodéfense démocratique de la Belgique<sup>7</sup>.

Bien qu'il soit devenu au fil des ans, fort controversé sur un plan juridique et que son efficacité ne soit pas garantie, un régime d'interdiction des partis liberticides nous paraît garder un effet positif, à tout le moins par l'impact symbolique qu'il peut apporter.

L'interdiction d'un parti politique paraît constituer, de prime abord, une entrave difficilement admissible au regard des libertés fondamentales et de l'essence de la démocratie. De fait, une telle interdiction porterait *a priori* une atteinte intolérable à la liberté d'expression, laquelle doit valoir, pour reprendre la formule célèbre de la Cour européenne des droits de l'homme, « non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'Etat ou une fraction de la population »<sup>8</sup>, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de participer à des élections libres pour lesquelles le pluripartisme constitue une règle essentielle.

Si cette liberté de parole compose l'une des règles essentielles d'un Etat démocratique, elle n'est cependant pas absolue et doit elle-même souffrir certaines restrictions, notamment afin d'assurer la sauvegarde des droits d'autrui. Et, s'il peut paraître paradoxal pour une démocratie de ne plus tolérer ceux qui ne la tolèrent pas, ils sont nombreux à avoir démontré que « la tolérance n'est possible que lorsqu'elle est réciproque (...). Si un individu ou un groupe n'est pas prêt à se soumettre à la discussion suivant les lois bien connues de la discussion, il peut être toléré, mais il n'a aucun droit à la tolérance »<sup>9</sup>.

6 Proposition de déclaration de révision de la Constitution visant à dissoudre les partis politiques liberticides et non démocratiques ou à leur interdire de concourir aux élections, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° 3333/001. Voyez également en ce sens la Proposition de déclaration de révision de la Constitution, *Doc.*, Ch., n° 3696/001 ; Proposition de déclaration de révision l'article 142 de la Constitution, *Doc.* Ch., 1999-2000, n° 767/001 ; Proposition de révision de la Constitution en vue d'insérer un article 7ter, *Doc.* Ch., 2017-2018, n° 3207/001 ; Proposition de révision de la Constitution visant à reconnaître les partis politiques, *Doc.* Ch., 2017-2018, n° 3299/001 ; Proposition de révision de la Constitution visant à reconnaître les partis politiques, *Doc.* Ch., 2019-2020, n° 1111/001.

7 Voy. en ce sens la proposition de révision de la Constitution visant à reconnaître les partis politiques, *Doc. Parl.* Chambre 2017-2018, n° 3299/001, p. 6.

8 CrEDH, *Handyside/Royaume-Uni*, requête n°5493/72, Grande Chambre, 7 décembre 1976, § 49. Dans le même sens CrEDH, *Lehideux/France*, requête n° 24662/94, 23 septembre 1988, § 55.

9 Weil E., « Religion et politique », in *Le temps de la réflexion*, Gallimard, Paris 1981, p. 193.