

LA REVUE NOUVELLE

ALLEMAGNE

# *Une stratégie combative au service de la démocratie*

---

Les juges de la Cour fédérale constitutionnelle de Karlsruhe ont rejeté la demande faite par le gouvernement Schröder de déclarer anticonstitutionnel le parti d'extrême droite N.P.D. Les juges allemands ont rappelé qu'une arme absolue que l'interdiction d'un parti ne peut être qu'un ultime recours. De plus, pareille stratégie de défense de la démocratie ne peut être élaborée qu'à froid, hors des crises et des peurs qu'elle déclenche. Le débat doit être prolongé au plan européen: faut-il programmer l'interdiction des partis liberticides dans la Constitution européenne, à titre de tactique complémentaire de légitime défense collective?

---

PAR MARCEL DELVAUX

Le 18 mars dernier, les juges de la Cour fédérale constitutionnelle de Karlsruhe (Bundesverfassungsgericht) rejetaient la requête qui avait été déposée le 31 janvier 2001, pour anticonstitutionnalité, contre le Parti national-démocrate (Nationaldemokratische Partei Deutschlands, N.P.D., d'extrême droite) par le gouvernement Schröder soutenu à l'unanimité par le Bundestag (chambre fédérale des députés) et par le Bundesrat (chambre des régions). L'acceptation de cette requête aurait entraîné l'interdiction du plus ancien parti allemand

d'extrême droite, créé le 28 novembre 1964. Pour justifier ce refus, les juges ont, entre autres, fait valoir dans les trente pages d'exposé de leurs motifs: « ... il n'est pas exclu que l'État ait exercé son influence sur la direction du N.P.D... » C'est donc pour des raisons formelles qu'ils ont rejeté la requête, car ils n'excluent pas qu'une procédure sur le fond puisse être entamée ultérieurement. Les juges suprêmes ne se sont donc pas prononcés sur le fond, à savoir l'interdiction du N.P.D., comme l'avaient fait leurs prédécesseurs, le

## LA REVUE NOUVELLE

## ALLEMAGNE

23 octobre 1952 et le 17 août 1956, à l'égard respectivement du Parti socialiste du Reich (Sozialistische Reichspartei, S.R.P.), dirigé par des nazis qui avaient servi Hitler jusqu'à la fin du régime national-socialiste, et du Parti communiste d'Allemagne (Kommunistische Partei Deutschlands, K.P.D.). Ces deux partis avaient été jugés anticonstitutionnels et interdits. Leurs biens avaient été confisqués. Le N.P.D. reste donc suspect et ne peut prétendre avoir obtenu des juges constitutionnels un certificat d'honorabilité démocratique. Son interdiction ultérieure est-elle encore possible ou vraisemblable, est-elle nécessaire, lucide ou téméraire ?

Le rejet de cette requête a été considéré par les médias comme un camouflet pour l'ensemble de la classe politique, puisque majorité et opposition en avaient unanimement pris l'initiative. Il importe toutefois de considérer cet incident indépendamment des considérations médiatiques qui l'ont accompagné, car il y va d'une question importante qui préoccupe de nombreux pays européens : comment combattre la progression de l'extrême droite. L'Allemagne est parmi les pays les moins touchés, puisque l'on ne trouve de député allemand de cette engeance ni au Bundestag ni dans les Landtage (parlements régionaux) ni au sein du Parlement européen, bien qu'elle compte actuellement trois partis d'extrême droite : le Parti national-démocrate (N.P.D.), le Parti républicain (R.E.P.S.) et l'Union populaire allemande (D.V.U.).

Depuis les premières élections qui ont lieu dans l'Allemagne d'après-

guerre (1949), aucun parti d'extrême droite n'est parvenu à accéder au Bundestag, alors que cinq d'entre eux, dont le N.P.D., s'y sont essayés. Un seul, le Parti républicain, a siégé pendant une législature (1984-1989) sur les bancs du Parlement européen. Deux partis d'extrême droite ont franchi d'extrême justice ces dernières années la barre des 5 % dans deux des seize Landtage que compte la R.F.A. Par contre, au cours des années soixante, le N.P.D. avait franchi cet obstacle dans sept des dix parlements régionaux que comptait alors l'Allemagne encore divisée. Actuellement, il est absent de tous les parlements régionaux et n'a réuni sur ses candidats que respectivement 0,3 et 0,4 % des suffrages aux législatives de 1998 et de 2002, de même que 0,4 % aux élections européennes de 1999.

Ses effectifs pour l'ensemble de l'Allemagne ont rétrogradé de 28 000 membres en 1969 à 3 240 en 1996, pour remonter à 6 100 en 2003, à la suite de l'élection de son actuel président Udo Voigt, qui est parvenu à lui rendre un peu de tonus et à le sortir de sa léthargie. Considérée sur une longue période, l'acceptation du N.P.D. dans l'opinion est en chute libre, comme l'illustre le fait qu'il ait perdu quatre-cents membres l'an dernier<sup>1</sup>. Ces pertes ne profitent cependant pas nécessairement à la démocratie, puisque ces extrémistes se réorganisent dans une opposition d'extrême droite cette fois extraparlamentaire et violente conformément à un schéma devenu classique en Allemagne.

La progression de l'extrême droite préoccupe de nombreux pays

<sup>1</sup> Enquête d'Associated Press, 21 avril 2003.

## LA REVUE NOUVELLE

## ALLEMAGNE

d'Europe occidentale. Pour sa part, la Belgique est confrontée à l'intérieur au Vlaams Blok qui vient de renforcer ses effectifs lors du scrutin du 18 mai, et perçoit dans sa nuque, venant cette fois du sud, le souffle puissant du Front national de Le Pen qui n'est pas resté sans conséquences sur le comportement d'un nombre croissant d'électeurs francophones de Belgique, comme en témoignent ces mêmes élections du 18 mai. Alors que le débat battait son plein en Allemagne sur les chances d'aboutissement de la requête commune d'interdiction du N.P.D. déposée le 30 janvier 2001 auprès de la cour de Karlsruhe, d'aucuns en Belgique prenaient l'expérience de l'Allemagne à témoin pour réclamer l'application de la maxime « Pas de liberté pour les partis liberticides », puisque notre voisin, en vertu de sa Constitution, a la possibilité de frapper d'interdiction ces ennemis de la liberté.

### EXPÉRIENCES ALLEMANDES

Sans envisager d'importer nécessairement le modèle allemand, les démocraties parlementaires européennes pourraient examiner de près l'expérience de la République fédérale avant de s'engager sur la voie d'une procédure exclusive d'interdiction. Une première et très actuelle question se pose : pourquoi les juges allemands, disposant d'une expérience d'un demi-siècle en la matière, ont-ils rejeté le 18 mars dernier la requête en ce sens, déposée par la classe politique unanime ? Comme expliqué plus haut, ils n'ont pas pris position sur le fond, mais ont rejeté la requête pour des motifs formels, en n'excluant pas que

« ...l'État ait exercé son influence sur la direction du N.P.D. » Que s'était-il passé qui aurait permis à l'État d'influencer ce parti dont les partis voulaient au contraire obtenir l'interdiction ?

Cet État fédéral allemand (Bund) et les États fédérés (Länder) dont la bonne volonté ne peut être mise en doute, avaient au fil des années poussé la conscience civique jusqu'à truffier d'une trentaine d'indicateurs issus du Verfassungsschutz (Office fédéral de protection de la Constitution, ou Sécurité intérieure) l'instance suprême du N.P.D. comprenant deux-cents personnes. C'est, en effet, sur la base des renseignements fournis par ces « taupes » que le gouvernement établit son dossier pour requérir l'interdiction d'un parti suspecté d'anticonstitutionnalité. Ces taupes qui représentaient plus d'un dixième des effectifs de l'instance suprême du N.P.D. ne se connaissaient d'ailleurs pas toutes et ont joué le jeu à leur niveau respectif, de sorte que les juges auraient eu bien de la peine à distinguer dans le dossier à charge déposé par le gouvernement, ce qui relevait de la réalité de ce qui était le produit du travail d'indicateurs zélés mais insuffisamment formés à ce genre d'exercice, par nature extrêmement délicat. Ainsi, les juges n'ont-ils pas eu tort d'estimer que la transparence a fait défaut dans les méthodes de travail du Verfassungsschutz et qu'il ne leur était pas possible de faire confiance aux rapports des observateurs de l'ombre qui, en tant que représentants de l'État, auraient pu lui permettre d'exercer « ...son influence (de l'État) sur la direction du N.P.D. ».

Qui veut la fin veut les moyens : il est, en effet, nécessaire qu'un servi-

## LA REVUE NOUVELLE

## ALLEMAGNE

ce de sécurité chargé de la « protection de la Constitution » s'informe de ce que machinent et trament les partis soupçonnés de trahir les fondements et les principes de celle-ci. Cette observation a pris certes cette fois un tour rocambolesque sous forme d'une bavure à rebours de la part d'agents trop zélés. Elle illustre surtout toute la problématique et la fragilité de l'action d'un État qui charge ses organes de sécurité de la surveillance des partis suspects. Dans une démocratie, cette observation ne peut être ni improvisée ni menée à chaud, par exemple à l'approche d'une échéance électorale ou selon les humeurs des partis en place. Il s'agit d'une tâche extrêmement délicate qui commence par l'observation du parti suspect débouchant sur la rédaction d'un rapport, destiné au ministère compétent, qui constitue alors un dossier à charge qui sera déposé sur le bureau des juges de Karlsruhe avec plainte pour inconstitutionnalité, clé de la requête d'interdiction.

## REFLETS D'UNE SOCIÉTÉ

Dans une démocratie parlementaire l'interdiction d'un parti est le recours ultime qui ne pourra être utilisé que lorsque tous les autres moyens de lutte auront été épuisés auparavant, car les partis reflètent et transportent les états d'âme de la société. C'est sur ces derniers que la stratégie des partis démocratiques doit agir et non sur les reflets. Il s'agit d'une distinction fondamentale qui n'a pas échappé à l'attention des constituants allemands au lendemain de la Seconde Guerre. Tirant les leçons de l'échec de la pre-

mière démocratie parlementaire, la République de Weimar créée en 1919, qui fut sapée par les extrémistes liberticides de tous les horizons jusqu'à ce que Hitler parvienne légalement au pouvoir en 1933, ces constituants ont prévu et inscrit dans la Grundgesetz (Loi fondamentale ou Constitution) les principes et les repères auxquels leur démocratie renaissante doit se référer pour se doter des moyens légaux de légitime défense face à la menace des partis extrémistes<sup>2</sup>.

En rejetant, le 18 mars dernier, la requête de procédure réclamée par la classe politique contre le parti national-démocrate, les juges constitutionnels ont non seulement manifesté l'indépendance du judiciaire à l'égard des deux autres pouvoirs, mais rappelé à tous qu'une arme aussi absolue que l'interdiction d'un parti ne peut être qu'un ultime recours à utiliser dans le cadre de conditions strictes et dans une absolue transparence. La démocratie est à ce prix. En effet, le gouvernement qui décide de recourir à la légitime défense en requérant l'ouverture d'une procédure pour inconstitutionnalité contre un parti liberticide doit emprunter un passage obligé et balisé par l'article 21 de la Constitution.

Cet article stipule dans son second paragraphe : « 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 danger l'existence de la République fédérale, sont inconstitutionnels. La Cour fédérale statue sur la question de

<sup>2</sup> Loi fondamentale, article 21, par. 1, 2 et 3.

## LA REVUE NOUVELLE

## ALLEMAGNE

l'inconstitutionnalité. » Le paragraphe suivant prévoit : « Les modalités sont réglées par des lois fédérales<sup>3</sup> ».

Les procédures peuvent être longues, comme l'illustrent les deux interdictions prononcées respectivement en 1952 et en 1956. La première qui frappait le S.R.P. (Sozialistische Reichspartei, d'extrême droite) a été relativement rapide, mais elle a néanmoins duré onze mois. La seconde condamnant le K.P.D. (Kommunistische Partei Deutschlands, gauche stalinienne inféodée au parti unique est-allemand) a pris cinq ans. La récente requête qui concernait le N.P.D. a été déposée en janvier 2002 et rejetée quatorze mois plus tard, en mars 2003.

**DOUBLE STRATÉGIE**

La Cour constitutionnelle prend donc son temps, parce que les juges sont conscients du fait que l'interdiction ne peut être l'aboutissement d'intrigues partisans ou le contre-coup d'une panique déclenchée par des sondages défavorables dans les rangs des partis établis. Il ne faut pas oublier que l'interdiction d'un parti est une opération pratiquée sur cet organe vital que constitue le pluralisme des partis, pour éliminer l'un de ceux-ci, soupçonné d'être liberticide. Les constituants allemands ont créé les conditions qui permettent aux politiques de faire front de deux manières aux extrémistes. En première ligne, par l'affrontement et le débat politiques et, en seconde, par le recours aux juges constitutionnels. Onze mois se sont écoulés entre le dépôt de la requête pour anticonstitutionnalité du S.R.P.

<sup>3</sup> Idem.

(novembre 1951) et le prononcé du jugement (octobre 1952). Ce délai relativement court s'explique aisément : le S.R.P. étant une résurgence du Parti national-socialiste des travailleurs allemands (N.S.D.A.P., le parti hitlérien), les critères d'appréciation étaient clairs et aisés à établir.

Cette situation a été pour les juges l'occasion de procéder à une interprétation exhaustive et circonstanciée de l'article 21, 2 de la Constitution. Ils se sont référés aux valeurs sur lesquelles repose désormais le système politique allemand, après l'échec de la république parlementaire de Weimar (1919-1933), la victoire du national-socialisme (1933-1945) et l'effondrement de ce dernier (1945). Les juges y sont allés d'un exposé exhaustif sur la lettre et l'esprit de la Constitution face à l'idéologie dont le S.R.P. avait hérité du N.S.D.A.P.

Le fait que les procédures aient duré, l'une près d'un an et l'autre près de cinq, tandis que la troisième a provisoirement échoué au bout de vingt-cinq mois, montre que l'improvisation et la précipitation seraient déplacées dans un domaine aussi délicat. La condamnation du K.P.D. (1956) qui, contrairement à l'extrême droite néonazie, avait siégé une législature au Bundestag, grâce à un score de 5,7 % réalisé en 1949, reposait sur une motivation de plusieurs centaines de pages que l'on peut lire dans le volume des jugements et sentences de la Cour. Elle porte, faut-il s'en étonner, moins sur les données politiques de l'époque que sur le marxisme-léninisme, l'idéologie stalinienne, la dictature du prolétariat et la lutte des classes face aux canons propres

## LA REVUE NOUVELLE

## ALLEMAGNE

à l'ordre pluraliste, représentatif et libéral d'un régime démocratique et parlementaire. Il est impossible dans le cadre d'un article tel que celui-ci de reprendre tous les arguments de l'« accusation » et ceux de la « défense » des deux partis alors prévenus d'anticonstitutionnalité. Sait-on que, dans une démocratie parlementaire, l'interdiction d'un parti extrémiste ne peut être un acte unilatéral et que le prévenu liberticide a droit à un défenseur? Une démocratie qui veut rester crédible doit résister à la tentation d'exercer une justice expéditive. La triple expérience allemande permet à ce propos plusieurs constatations.

**REPÈRES HISTORIQUES**

Normalement, l'interdiction d'un parti ne devrait être prise en considération qu'au titre d'ultime recours, puisque la lutte incombe en premier lieu aux politiques, aux médias et à la société civile.

Toutefois il ne faut pas exclure que la pression des liberticides devienne insupportable, car rien n'exclut qu'une voie légale conduite à la dictature, comme l'a démontré l'accession de Hitler au pouvoir en 1933. Le Führer n'avait-il pas prêté serment sur la Constitution de Weimar, alors qu'il avait l'intention de la liquider dans les plus brefs délais?

C'est pourquoi il faut tenir compte du fait que la lutte contre les liberticides peut être inefficace, si les partis démocratiques ne parviennent pas à diagnostiquer les causes du mal dont souffre ou croit souffrir cette frange de la société qui cherche son salut auprès d'adversaires de la démocratie. À titre de référence, les expériences alle-

mandes peuvent être utiles: la République de Weimar, au lendemain de la Première Guerre, ne s'était pas vu imposer une démocratie parlementaire par les vainqueurs mais l'avait mise elle-même sur pied dans le sillage de la défaite de 1918, de la révolution et du renversement de l'empire, remplacé par la république. Cette république pourtant autoconstituée a échoué pour de multiples raisons dont la moins importante n'a pas été le... manque de démocrates.

Par contre, au lendemain de la Seconde Guerre, la République fédérale, dite Bonner Republik a gagné le pari qui lui avait pourtant été « imposé » après 1945. Cette semence était cette fois tombée sur un sol fertile.

C'est pourquoi, tout en confiant aux politiques, aux médias et à la société civile la responsabilité de lutter pour la démocratie, cette dernière doit, en prévision d'éventuelles crises existentielles, se doter d'une panoplie de légitime défense aux plans constitutionnel, politique, judiciaire et administratif. Cette stratégie doit être mise au point à froid, avant que ne se pose concrètement la question de l'interdiction, afin que les démocrates soient en mesure de refouler collectivement tout parti qui rejette les principes et les règles du jeu parlementaire et menace la dignité et l'intégrité physique des citoyens. C'est ce que les Allemands appellent la « streitbare Demokratie », ou « démocratie combative », on pourrait dire aussi « démocratie active ».

**DROIT, DEVOIR ET RISQUES**

Entamer une procédure pour anti-constitutionnalité ne peut donc

## LA REVUE NOUVELLE

## ALLEMAGNE

s'improviser, étant entendu qu'un tel exercice remet en question le principe de l'égalité des partis, dont le rôle est d'apporter une contribution propre à l'expression de la volonté populaire. Ils demeurent l'axe de transmission de la machine parlementaire jusqu'au moment où l'un ou plusieurs d'entre eux manifestent clairement par leur programme ou par le comportement de leurs membres qu'ils n'entendent plus respecter les lois du jeu parlementaire et qu'il veulent saper les fondements de la démocratie. Dans ce cas, les démocrates ont alors non seulement le droit, mais aussi le devoir d'assumer leurs responsabilités dans un cadre qui aura été préalablement et démocratiquement balisé et apportant réponse aux questions suivantes: quels seront les critères de l'extrémisme et qui les fixera? Quels organes assumeront la surveillance des partis suspects? Qui contrôlera la capacité professionnelle et le comportement des contrôleurs? À quelle instance exécutive les renseignements collectés seront-ils transmis? Sous quelle forme cette instance concevra-t-elle son dossier à charge? Qui assurera la défense du parti prévenu et quels seront les recours possibles de ce défenseur? En fin de compte, quelle instance suprême jugera du fond constitutionnel de la requête déposée par l'exécutif?

Restons réalistes, l'interdiction de partis extrémistes n'est pas nécessairement la panacée: en témoigne l'expérience faite en Allemagne après la mise hors la loi du S.R.P. en 1952 et du K.P.D. en 1956. À peine le S.R.P. avait-il été frappé par la Cour de Karlsruhe que se constituait un parti d'une engeance comparable, le Deutsche Reichspartei (Parti alle-

mand du Reich, D.R.P.), qui échoua complètement auprès des électeurs allemands. Le Deutsche Kommunistische Partei (Parti communiste allemand, D.K.P.) qui avait succédé au Kommunistische Partei Deutschlands (Parti communiste d'Allemagne, K.P.D.) n'a pas connu de jours plus heureux que le D.R.P. et n'a plus végété que quelques années dans les conseils communaux de certaines villes de la Ruhr.

On constate donc que ce sont d'abord les électeurs qui ont développé une stratégie combative au service de la démocratie parlementaire. De toute manière, ces deux partis n'auraient sans doute jamais été capables de mettre cette dernière en danger. Le S.R.P. a été interdit sur requête du premier gouvernement Adenauer non seulement parce qu'il était liberticide, mais aussi pour des raisons diplomatiques: Bonn s'inquiétait à juste titre des craintes suscitées à l'étranger par les menées de ce parti néonazi et des répercussions que cette situation aurait pu avoir sur la politique de rapprochement de l'Allemagne « nouvelle » avec ses anciens adversaires, clé de la pacification de l'Europe occidentale. Quant au K.P.D., il a connu le même sort que l'extrême droite, parce que la même majorité conservatrice, soucieuse d'apaiser son aile droite, a concocté un savant dosage droite-gauche entre les coups portés aux deux extrémismes.

#### CHANTIER EUROPÉEN PAR EXCELLENCE

Que conclure de l'expérience allemande? La Constitution de ce pays prévoit que la démocratie se dotera des moyens d'assurer sa légitime défense interne en cas de nécessité,

## LA REVUE NOUVELLE

## ALLEMAGNE

mais elle balise les procédures d'interdiction de telle sorte qu'elle ne soit appliquée qu'à titre d'ultime recours. Cette Constitution définit aussi la place des partis dans le système parlementaire, ce qui permet, entre autres, de les distinguer des organisations et associations politiques de tout genre qui, elles, peuvent être interdites par le seul ministère de l'Intérieur si elles ne respectent pas la lettre et l'esprit de la Constitution. Ce fut fréquemment le cas de groupes d'activistes nationalistes et racistes de même que de bandes répandant leur idéologie raciste sous le couvert de musique rock et par internet. Il importe donc de faire une distinction nette entre, d'une part, les partis proprement dit et, de l'autre, les groupes et associations qui gravitent autour des premiers. C'est pourquoi, la Constitution allemande définit<sup>4</sup> la mission et la place des partis dans la démocratie : « Les partis concourent à la formation de la volonté politique du peuple [...] Leur organisation interne doit être conforme aux principes démocratiques. Ils sont tenus de rendre compte publiquement de la provenance et de l'usage de leurs ressources ainsi que de leurs biens. »

Beaucoup s'offusquent, par exemple, de voir un parti liberticide profiter comme les autres de l'aide financière de l'État. Bien que cette réaction soit compréhensible, il faut en démocratie s'accommoder de cette situation aussi longtemps que ce parti présumé liberticide n'aura pas été démasqué et condamné par une instance judiciaire. À titre de consolation, rien n'empêche, comme c'est le cas en Allemagne, de prévoir qu'un parti

jugé anticonstitutionnel verra, en outre, ses biens confisqués. Le juste retour des choses est ainsi assuré.

L'Allemagne n'est pas isolée sur ce terrain, puisque la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg considère que l'interdiction des partis extrémistes est, dans l'intérêt de la démocratie, conciliable avec les droits de l'homme. Le débat est ouvert, mais devrait être sans retard mené au plan européen, maintenant que les experts de l'Union se sont attelés à la rédaction d'une Constitution communautaire. Celle-ci devrait comporter les principes d'une démocratie active et combative dépassant la tactique du cordon sanitaire pratiquée, par exemple, autour du Vlaams Blok, une méthode consistant à « fayoter » parmi les électeurs et les sympathisants de ce parti, alors que s'impose une action déterminée sur le terrain de l'affrontement politique. Le scrutin du 18 mai a illustré une fois de plus la contre-performance des partis qui pratiquent la retape.

**Marcel Delvaux**

Marcel Delvaux est diplômé des universités de Lille et de Louvain. Il est correspondant honoraire de la R.T.B.F., de *La Libre Belgique* et de *La Liberté* (Fribourg) en Allemagne.

Les différentes décisions de la Cour fédérale constitutionnelle peuvent être consultées sur le site <<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen>> (2003/3/18), dossier: 2 BvB 1/01, dossier: 1 BvB 1/51, dossier: 1 BvB 2/51.

Voir également *La Revue nouvelle*, « Interdire l'extrême droite? Lucide et téméraire », mai 2001, « L'extrême droite extraparlamentaire allemande à la rescousse de partis fantomatiques », novembre 2000, « L'échec parlementaire de l'extrême droite », juillet-août 1999.

<sup>4</sup> Idem. article 21,1.