

Congrès AFSP Aix 2015 – ST 32 – Le Process-Tracing comme méthode d'analyse des politiques publiques

Bénédicte LAUMOND
CESDIP (France) / Europa Universität Viadrina (Allemagne)
benedicte.laumont@gmail.com

L'État face à la droite radicale : la méthode du process-tracing pour reconstituer le traitement du radicalisme de droite en France

Travail en cours – ne pas citer sans l'autorisation de l'auteure

La droite radicale est un phénomène désormais bien implanté sur notre continent : elle se manifeste de différentes manières ; aussi bien par des succès électoraux de partis politiques dans de nombreux pays de l'Europe de l'Ouest que par des attaques violentes de groupuscules contre des populations déterminées¹ et considérées comme indésirables. A partir de la première moitié du XX^{ème} siècle, les États européens se sont saisis, de manière plus ou moins marquée, de cette problématique afin d'y répondre par un ensemble de mesures, souvent répressives (Canu, 1997, Capoccia, 2002, Minkenberg, 2006, Thiel, 2011). Les États construisent la droite radicale comme un problème public qui fait l'objet d'un traitement politique et administratif. Cela justifie donc que l'on puisse porter un intérêt académique à ce champ de l'action publique.

Notre intervention s'inscrit dans un travail doctoral comparé s'intéressant à la manière dont la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne répondent à la droite radicale. Cependant, dans le cadre de ce papier, nous nous concentrerons sur un pan de mesures emblématique de la lutte contre la droite radicale. Il s'agit des interdictions d'associations ou de rassemblements, existant dans de nombreux États européens (Thiel, 2011, Bleich, Lambert, 2011). Nous privilégierons l'étude du cas français avec quelques références à l'exemple allemand afin de mettre nos arguments en perspective. L'étude de ces mesures répressives permettra d'éclairer les mécanismes à l'œuvre dans le traitement du radicalisme de droite, telle qu'il se déploie actuellement en France.

Nous tacherons d'examiner deux types d'interdictions ayant eu lieu en France au cours de l'année 2013 : la dissolution de 5 associations de la droite radicale les 12 et 25 juillet 2013: Envie de Rêver, Troisième Voie, Jeunesses Nationalistes Révolutionnaires, Jeunesses nationalistes et l'Œuvre Française. Le second type d'interdiction étudié sera l'interdiction du spectacle « Le Mur » de l'humoriste Dieudonné M'Bala M'Bala, prononcée en janvier 2014.

Afin de comprendre dans quelles conditions ces mesures répressives sont utilisées, il faut se pencher sur le processus d'interdiction aboutissant à sa mise en œuvre. Nous supposons que l'étude de ce processus permettra de déceler des mécanismes à l'œuvre, expliquant la prise

¹ En Allemagne particulièrement, voir attaques contre les demandeurs d'asile.

² Le champ des études sur la droite radicale, et particulièrement celui des réponses apportées par les États à ce

de décision d'interdiction, et in fine, une partie de l'action publique menée à l'encontre la droite radicale en France.

Nous avons pris le parti d'adopter la méthode du Process Tracing. Celle-ci permet en effet de mettre au jour des mécanismes causaux (Mahoney, Thelen, 2010) en retraçant les événements, interactions sur une séquence significative. L'intérêt principal de cette méthode est de s'intéresser *in-depth* à un événement sur une durée significative. Cela permet de récolter des éléments significatifs permettant de retracer, sous forme de récit narratif, l'événement que l'on cherche à comprendre. L'analyse des différentes séquences de l'événement met alors au jour des mécanismes à l'œuvre permettant de comprendre l'action publique.

La méthode du Process Tracing présente l'intérêt de répondre aux contraintes imposées par notre objet de recherche: il est en effet possible d'étudier en « profondeur » les deux événements qui nous intéressent par le biais de deux canaux, celui de l'interview (Bennett, George, 1997) avec les acteurs centraux des interdictions et celui des articles de presse, permettant de reconstituer les différentes séquences des événements nous intéressant avec précision.

La collecte de nos données est contrainte par la nature « sensible » de notre terrain (Lee, 1993). En effet, nous nous situons tout à la fois dans un domaine où les acteurs pourraient être qualifiés d'élites (Suleiman, 1979) mais également dans un secteur où la confidentialité est forte en raison des informations touchant aux interdictions, souvent classées (Laurent, 2009). Il n'est donc pas aisé d'identifier les acteurs pertinents. Cependant, ces difficultés préalables sont contournées par la méthode de l'entretien, qui est le premier outil de notre enquête empirique. Grâce à la méthode d'échantillonnage de la boule de neige (Babbie, 1995 in Tansey, 2009), nous sommes parvenu à rentrer en contact avec les interlocuteurs ayant joué un rôle déterminant dans les cas d'étude qui nous intéressent ici. C'est donc grâce aux noms entendus lors d'entretiens préalables que nous avons pu nous orienter et ainsi accéder aux acteurs clé des interdictions d'associations et spectacles de la droite radicale. Ces entretiens, menés de manière semi-directive, ont été précieux afin de reconstituer les appréhensions des acteurs ainsi que les interactions entre administrations lors des deux processus d'interdiction.

1- Opérationnalisation de la méthode du Process Tracing à deux interdictions de la droite radicale

Pour analyser ces deux types d'interdiction, il nous faut opérationnaliser la méthode du Process Tracing. Pour ce faire, nous nous basons sur l'apport des « 3I » tel que conceptualisé par Palier et Surel (2005) qui ont adapté le Process Tracing à l'analyse des politiques publiques. En nous plaçant dans cette perspective, nous avançons qu'il faut étudier les réponses de l'État à la droite radicale comme un domaine de l'action publique à part entière². Palier et Surel (2005) identifient trois prismes par le biais desquels nous pouvons identifier des mécanismes à l'œuvre lors de l'interdiction d'une association ou d'un spectacle : les idées, les institutions et les intérêts.

² Le champ des études sur la droite radicale, et particulièrement celui des réponses apportées par les États à ce phénomène ne s'est pas intéressé à l'apport scientifique des travaux menés dans le champ de l'analyse des politiques publiques. Nous comptons précisément effectuer ce rapprochement, qui nous semble souhaitable afin de mieux comprendre les réactions des États à l'extrémisme politique.

Il nous semble nécessaire, pour ce papier, d'adapter ce schéma et de regrouper les intérêts aux institutions, qui nous paraissent, dans le cas étudié, difficilement dissociables. Pour justifier ce choix, nous nous adossons sur les apports des travaux de Scharpf (1997) et postulons que les acteurs et leurs intérêts sont en premier lieu influencés par le cadre institutionnel dans lequel ils se meuvent. Pour notre analyse, nous nous focaliserons donc sur 2I : les Idées et les Interactions, ces dernières incluant donc les intérêts et les institutions.

Pour ce faire, notre analyse se divisera en trois temps. La première étape nécessaire à cette étude est celle, déterminante dans la méthode du Process Tracing, consistant à narrer le déroulement des cas choisis pour ce papier. Le récit, le plus précis possible, présentera les événements et l'implication des différents acteurs dans les processus d'interdiction. Ce procédé nous permettra dans un second temps d'identifier le rôle que les idées ont joué dans la décision d'interdire des associations et un spectacle dont les membres et les propos sont issus de la droite radicale. Dans un dernier temps, l'étude des interactions entre acteurs administratifs permettra de mettre au jour, grâce à la méthode du Process Tracing, différents frames en présence : celui de la police, celui du ministre de l'intérieur et enfin celui de la justice administrative. L'interaction de ces institutions aux différents frames permettra enfin d'entrevoir quelles sont les conditions nécessaires pour que les frames des différentes parties prenantes « se rencontrent ».

2- De l'événement à l'interdiction

Le choix des deux cas auxquels nous allons nous intéresser se justifie par leur proximité thématique et temporelle : tous deux ont eu lieu en 2013-2014 et s'insèrent dans un mouvement de répression d'une partie de la droite radicale, la plus violente, celle que les administrations de sécurité nomment « l'ultra-droite³ ». Par ailleurs, ces deux cas relèvent de l'interdiction administrative, ils associent donc les mêmes institutions aux processus de décision menant à l'interdiction : le ministre de l'intérieur, la police et la justice administrative. Se rajoute à ces institutions la société civile, qui se compose dans notre cas principalement des partis politiques et des médias. Cependant, ces deux interdictions divergent sur un point : alors que la première (interdiction des associations de la droite radicale) s'impose de manière œcuménique, l'autre fait l'objet de fortes oppositions dans la sphère politique aussi bien qu'au sein de la société civile.

Le récit des deux cas d'étude s'effectuera chronologiquement, selon des séquences que nous avons pu identifier dans chaque cas. Ces deux interdictions se sont déroulées de manière similaire dans la procédure institutionnelle et nous avons pu identifier quatre principales séquences sur lesquelles notre narration s'appuie. Ci-dessous sont présentées de manière concise les principales caractéristiques des deux cas d'étude.

³ Les interviews menées lors de notre terrain de recherche en France en 2014 ont montré que les acteurs des administrations de sécurité utilisent le concept d'ultra droite pour désigner les individus et groupes qu'ils sont chargés de surveiller.

	Interdiction du spectacle « Le Mur » de Dieudonné – janvier 2014	Interdiction de associations- Juillet 2013	5
Élément déclencheur	Multiplés condamnations de l'artiste, nouveau spectacle avec propos antisémites	Mort d'un militant antifasciste sous les coups d'individus proches de groupes skinhead	
Réactions	Polémique société civile – dissensions	Polémique société civile – émotion et consensus	
	Volonté d'agir ministre Intérieur	Volonté d'agir ministre Intérieur	
Procédure	--	Police réticente	
	Confirmation de la décision par le juge administratif	Confirmation de la décision par le juge administratif	
Post-interdiction : 1 an après	Annulation d'une interdiction du nouveau spectacle de Dieudonné par le juge administratif	Annulation de la décision de dissoudre « Envie de Rêver »	

a) *Élément déclencheur et réactions*

- ✓ Mort d'un militant antifasciste et ses conséquences

Le point de départ de chaque événement se situe au moment de l'élément déclencheur. Dans un cas, cette phase est très identifiable puisqu'il s'agit du décès d'un militant antifasciste, Clément Méric, au cours d'une rixe avec un groupe de skinheads, le 5 juin 2013. Le soir même, le secrétaire national du Parti de Gauche en charge de la lutte contre l'extrême droite diffuse l'information sur son blog⁴ et très rapidement, le Parisien publie également un article⁵ faisant état de l'agression du militant antifasciste par des « skinheads ». Les jours suivants, la mort du militant antifasciste et les conditions dans lesquelles elle est survenue, sont fortement relayées dans le paysage médiatique. Les réactions issues du monde politique se multiplient parallèlement pour dénoncer la mort du militant et lui rendre hommage. L'émotion présente au sein de la société civile donne lieu à des rassemblements en hommage au militant décédé à l'image de ceux du 6 juin 2013 rassemblant des milliers de personnes dans les grandes villes françaises. Au cours de ces rassemblements, des voix s'élèvent pour demander une dissolution des groupes responsables, opinions largement relayées dans les médias.

Les réactions des élus sont elles aussi teintées d'une forte émotion : le maire de Paris apprend « *avec horreur l'agression mortelle perpétrée par des militants d'extrême droite* » tandis qu'un sénateur de l'UDI exprime son chagrin sur le plateau de la chaîne

⁴ Blog d'Alexis Corbière, « L'Horreur fasciste vient de tuer en plein Paris », 5 juin 2015, <http://www.alexis-corbiere.com/index.php/post/2013/06/05/L%E2%80%99horreur-fasciste-vient-de-tuer-en-plein-Paris>.

⁵ <http://www.leparisien.fr/faits-divers/paris-violente-agression-gare-saint-lazare-05-06-2013-2869549.php>.

parlementaire⁶. Un enquêté du ministère de l'Intérieur évoque lors de notre entretien « *un choc de l'opinion car finalement, tout le monde trouvait ce Clément Méric sympathique* » et « *une très forte émotion au sein de la majorité* ».

Dès le lendemain de l'agression, le Premier Ministre s'exprime ainsi à l'Assemblée Nationale :

« notre responsabilité aujourd'hui, c'est non seulement de veiller à ce que ces idées ne prospèrent pas, qu'elles ne trouvent pas leur place, mais aussi de trouver les réponses juridiques, politiques pour que tous ces mouvements racistes, antisémites, xénophobes, homophobes qui sont contraires à toutes les valeurs de la République soient combattus y compris par les moyens de droit (...) j'ai demandé au ministre de l'Intérieur, j'ai demandé à la Garde des Sceaux d'étudier toutes les possibilités qui permettront de tailler en pièce en quelque sorte, de façon démocratique, sur la base du droit, ces mouvements d'inspiration fasciste et néo-nazie, et qui font tort à la République et qui font tort à la France⁷ ».

On peut observer lors de cette séquence une unanimité dans la condamnation des événements. Émerge rapidement l'idée consensuelle selon laquelle il faudrait dissoudre le(s) groupe(s) responsable(s). Le même jour, l'ancien Premier Ministre, François Fillon, mais également l'ancien Président de l'UMP, Jean-François Copé appellent eux aussi à la dissolution des groupes de droite radicale liés au drame.

Parallèlement, débute le traitement administratif de la mort de Clément Méric : d'une part du côté de la police judiciaire qui appréhende très rapidement un suspect, Esteban Morillo proche des groupes skinheads Troisième Voie et des Jeunesses Nationalistes Révolutionnaires (JNR).

D'autre part, la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques du ministère de l'Intérieur, commence à étudier la possibilité de dissoudre des groupes de la droite radicale, sur la demande du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur. Les Jeunesses Nationalistes Révolutionnaires (JNR) et Troisième Voie, avec à leur tête Serge Ayoub, sont en première ligne, étant établi le lien entre ces organisations et les agresseurs de Clément Méric.

✓ Le Mur : nouveau spectacle de Dieudonné

Dans le second cas qui nous intéresse ici, celui de l'humoriste controversé Dieudonné M'Bala M'Bala, l'élément déclencheur est moins facilement identifiable dans le temps.

Depuis 2004, des maires et préfets tentent régulièrement de faire interdire les spectacles de l'humoriste ; tentatives restées sans succès devant le juge administratif. Ce mouvement s'intensifie en 2013, mais le juge administratif ne confirme dans aucune des tentatives les interdictions.

Les échanges indirects entre l'humoriste et le ministre de l'Intérieur, Manuel Valls, constituent un autre élément de contexte. D'un côté, Alain Soral, proche de Dieudonné, via son site internet Égalité et Réconciliation, alimente la polémique autour d'une vidéo dans

⁶ <http://www.lcp.fr/videos/reportages/149232-mort-de-clement-meric-yves-pozzo-di-borgo-s-effondre-en-larmes>

⁷ Jean-Marc Ayrault lors des Questions au Gouvernement, Sénat, 6 Juin 2013.

laquelle le ministre évoque son attachement à Israël ; de l'autre, Manuel Valls s'exprime lors des universités d'été du Parti Socialiste en 2013 en faveur de la poursuite « du combat (contre Alain Soral et Dieudonné) », « parce qu'il en va de la République, de la liberté de la presse et de la démocratie ». Le cas que nous étudions s'inscrit donc dans un contexte d'échanges interposés vifs entre l'humoriste et le ministre de l'Intérieur.

Nous situons au cours du mois de décembre 2013 le début de l'événement que nous ambitionnons d'étudier. L'humoriste Dieudonné M'Bala M'Bala est devenu, depuis le début des années 2000, un personnage controversé en raison de son rapprochement idéologique avec la droite radicale (Jobard, 2015). Depuis 2007, il a déjà été condamné plusieurs fois par la justice pénale pour ses propos antisémites et fait régulièrement les gros titres de la presse française mais également étrangère pour ses propos⁸. Dans ce cadre, il joue depuis le début de l'année 2013 son nouveau spectacle « Le Mur » et s'apprête, en janvier 2014, à partir en tournée en France.

Depuis l'automne 2013, la presse relate régulièrement de la popularité de son geste, la « quenelle ». Il s'agirait d'un geste anti système initié par Dieudonné lui-même et ressemblant pour beaucoup de commentateurs à un salut hitlérien inversé couplé à un bras d'honneur. Ce geste, dont l'interprétation est laissée ouverte à toutes les interprétations par son auteur, représente néanmoins aujourd'hui l'un des vecteurs de l'antisémitisme moderne les plus flagrants en France (Jobard, 2015).

Un début de polémique est alimenté par Dieudonné M'Bala M'Bala lui-même qui annonce le 13 décembre 2013 porter plainte pour diffamation contre X. Cette plainte fait référence à une lettre du président de la Ligue contre la Racisme et l'Antisémitisme (Licra) adressée au ministre de la Défense et au ministre de l'Intérieur et qui compare le geste de la quenelle à un « salut nazi inversé signifiant la sodomisation des victimes de la Shoah »⁹.

Après une revue de presse minutieuse, nous remarquons un deuxième micro-événement le 19 décembre 2013 lorsque la chaîne télévisée publique France 2, diffuse un reportage¹⁰ dans lequel sont diffusés des extraits du nouveau spectacle de Dieudonné M'Bala M'Bala, parmi lesquels :

« Tu vois si le vent tourne, je ne suis pas sûr qu'il ait le temps de faire sa valise. (...) Mais tu vois, quand je l'entends parler, Patrick Cohen, je me dis, tu vois, les chambres à gaz... Dommage. »

Suite à la diffusion de ce reportage, Radio France décide de signaler ces propos à la justice pénale. Parallèlement, les médias français reprennent l'information et publient à nouveau de multiples articles sur Dieudonné M'Bala M'Bala, portant donc l'humoriste au centre de l'actualité à la veille des vacances de Noël.

Du côté du ministère de l'Intérieur, suite à ces événements fortement médiatisés, la première décision est « *de pouvoir établir les faits avec certitude et précision* ». Cela signifie en

⁸ La presse allemande particulièrement, quand elle publie des articles sur la droite radicale française se réfère, depuis le début des années 2000, de plus en plus à l'humoriste controversé.

⁹ Cette lettre date du 9 septembre 2013 et était adressée au ministre de la défense et au ministre de l'intérieur.

¹⁰ Émission « Complément d'Enquête », diffusée le 19 Décembre 2013 sur France 2, extraits : http://www.dailymotion.com/video/x18n60m_sur-scene-dieudonne-tient-des-propos-antisemites-sur-le-journaliste-patrick-cohen_news.

pratique que « *des officiers de la police judiciaire ont été envoyés dans des spectacles pour constater ce qui était dit, et ce qui était dit chaque soir, donc de manière récurrente. C'est comme ça qu'un dossier a été constitué* ». S'ensuit alors une remontée « *d'éléments de renseignement sur la teneur des propos tenus au cours des spectacles qui ont été portés à la connaissance du ministre (de l'Intérieur)* »¹¹.

Suite à ces remontées, le ministre de l'Intérieur annonce à ses collaborateurs qu'il va se prononcer publiquement sur Dieudonné. Le 27 décembre 2013, il diffuse un communiqué et indique qu'il souhaite essayer de faire interdire le spectacle de l'humoriste :

« Le ministre de l'Intérieur condamne avec fermeté les propos racistes et antisémites de Dieudonné M'Bala M'Bala qui, après avoir visé le journaliste Frédéric Haziza, s'en prend désormais à Patrick Cohen, journaliste à France Inter. De déclaration en déclaration, comme l'ont démontré plusieurs émissions télévisées, il s'attaque de façon évidente et insupportable à la mémoire des victimes de la Shoah.

Malgré une condamnation pour diffamation, injure et provocation à la haine et à la discrimination raciale, Dieudonné M'Bala M'Bala ne semble plus s'embarrasser de la moindre limite.

Dans ces conditions, le ministre de l'Intérieur a décidé d'étudier de manière approfondie toutes les voies juridiques permettant d'interdire des réunions publiques qui n'appartiennent plus à la dimension créative mais contribuent, à chaque nouvelle représentation, à accroître les risques de troubles à l'ordre public. »

A partir de cette annonce, se multiplient les réactions tout à la fois de la presse mais également des différentes associations de la société civile engagées dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme. Du côté du ministère de l'Intérieur, commence la deuxième phase : des hauts fonctionnaires affirment « *être partis en vacances avec Dieudonné* ». Pour monter le dossier, des difficultés surgissent :

« Au moment où le ministre a annoncé la volonté très ferme d'interdire le spectacle, il fallait voir comment c'était possible juridiquement. C'était la phase la plus délicate. (...) Notre grand apport, ça a été de trouver un fondement qui tenait à l'atteinte à la dignité humaine, c'est à dire que le fondement de l'ordre public matériel, classique était de manière assez évidente insuffisant pour justifier une interdiction. (...) La mesure doit être prise sur le fondement de l'ordre public. Sur ce fondement là, le précédent était que toutes les mesures de police qui avaient été prises contre Dieudonné avaient toutes été censurées par le juge administratif, toutes. On n'avait pas gagné une seule fois. »

Les réactions de la société civile face à l'interdiction de spectacle ne se font pourtant pas unanimes. Alors que la mort du militant antifasciste avait suscité une adhésion de la population concernant l'interdiction de groupes de la droite radicale, la possibilité d'interdire le spectacle de Dieudonné, fait, dès son annonce l'objet d'interrogations dans la

¹¹ Extrait d'entretiens menés en 2014 avec des acteurs de la sécurité intérieure.

presse, qui seront suivies de vives polémiques au sein des cercles universitaires et politiques¹².

b) Les procédures d'interdiction et leurs suites

Une seconde séquence identifiée dans les deux cas étudiés ici est celle de la procédure d'interdiction, respectivement de dissolution d'associations et d'interdiction de spectacle. Cette séquence inclut non seulement la procédure aboutissant à la production juridique d'une interdiction, mais également ses suites, un an après.

✓ Dissolution de 5 associations en juillet 2013

Peu après les événements et durant la polémique engendrée, les services du ministre de l'Intérieur ont été amenés, « *sous forte pression politique* », à trouver un moyen juridique permettant la dissolution de ces associations. A noter que la dissolution est, en France, une mesure administrative issue de la loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées. Elle permet sous certaines conditions de dissoudre une association ou un groupement de fait qui présente le caractère d'un « groupe de combat » ou d'une « milice privée » et porte atteinte à l'intégrité du territoire national, appelle à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée (Laumond, 2015). La préparation du décret de dissolution est effectuée par les services du ministère de l'Intérieur. Il est par la suite signé par le Président de la République officialise la décision prise par les autorités administratives. La plupart du temps, l'association dissoute effectue un recours, ici auprès du Conseil d'État qui juge en droit la décision administrative.

A chaque fois, l'enjeu pour les juristes chargés du dossier par le ministre de l'Intérieur est donc d'anticiper les éventuels blocages afin que la décision ne soit pas annulée par le Conseil d'Etat lorsque les parties adverses effectueront un recours en contentieux. Le travail d'appréciation juridique est donc délicat, puisqu'il s'agit d'identifier quels faits peuvent être rattachés aux items du décret de 1936 permettant la dissolution.

Pour ce faire, les services centraux du ministère de l'Intérieur doivent engager une étroite coopération avec les services de police qui sont chargés de fournir les éléments de renseignement nécessaires à la rédaction de l'acte de dissolution. Concernant les décisions, les deux décrets de dissolution (12 et 25 juillet 2013) ont permis l'interdiction de cinq de ces groupes.

L'idée, telle que formulée par l'exécutif, était d'étudier le cas de toutes les associations de la droite radicale afin d'identifier celles qu'il était possible d'interdire. Pour les acteurs du ministère de l'Intérieur, il fallait, au travers de ces deux décrets, parvenir à convaincre le juge administratif que les associations interdites avaient le caractère d'un groupe de combat. Une exception cependant pour l'association « Envie de Rêver » qui était principalement constituée d'un local (bar) permettant aux différentes associations ayant un caractère de combat d'obtenir des recettes. Le ministère souhaitait donc également l'interdire afin d'empêcher la scène radicale de jouir de ce bien.

¹² Pour les opposants, voir les communiqués de presse de partis comme EELV, mais aussi de juristes comme Serge Sur. Pour les soutiens à la mesure, voir les réactions des élus PS, de représentants de l'UMP comme Jean-François Copé ou de la professeure de droit Marie Anne Frison Roche.

Quelques jours après la publication des décrets en juillet 2013, le juge administratif a été amené à se prononcer dans le cadre de recours en référés, les demandes des associations interdites ont toutes été rejetées.

✓ Interdiction du spectacle de Dieudonné M'Bala M'Bala

La procédure d'interdiction du spectacle a débuté avec la publication par le ministre de l'Intérieur d'une circulaire adressée aux préfets le 6 janvier 2014. Faisant suite à son annonce du 27 décembre 2013, Manuel Valls incite de manière argumentée les représentants de l'État sur les territoires à « *rappeler à cette autorité [le maire] les conditions d'interdiction des spectacles en cause, de l'assister dans la conception et la mise en œuvre de ces mesures lorsqu'elle vous sollicite et, le cas échéant, de vous substituer à elle, lorsque vous estimerez que les conditions d'une interdiction sont réunies* ». Il est à noter que la circulaire n'est pas un outil juridiquement contraignant mais effectue la jonction entre la sphère politique du cabinet du ministre et les services administratifs. Dans la pratique, une circulaire oriente pourtant fortement la pratique des administrateurs (en l'occurrence les préfets) en vertu de la hiérarchie administrative (Koubi, 2003, Ocqueteau, 2014).

Par conséquent, le 7 janvier 2014, le préfet de Loire-Atlantique signe un arrêté interdisant la représentation de Dieudonné M'Bala M'Bala. L'humoriste et ses avocats recourent alors immédiatement à un référé liberté auprès du tribunal administratif de Nantes, le but étant d'obtenir une suspension de l'arrêté. Il s'agit d'une procédure d'urgence, le juge est tenu de statuer dans les 48 heures. L'audience a lieu le 9 janvier à 14h et le juge administratif suspend l'exécution de l'arrêté du Préfet, autorisant donc le spectacle.

Dans sa décision, le juge retient l'existence d'un trouble à l'ordre public "*en raison de l'indignité et du trouble des consciences que ces propos provoquent*" mais soutient "*qu'il appartient à l'autorité investie du pouvoir de police municipale de prendre toute mesure destinée à prévenir une atteinte à l'ordre public ; que le respect de la dignité humaine est une des composantes de l'ordre public ; que l'autorité investie du pouvoir de police municipale peut, même en l'absence de circonstances locales particulières interdire un spectacle qui, pour l'essentiel, porte atteinte à la dignité humaine*". Il affirme par ailleurs que « *l'affiche retenue pour le spectacle de M. M'Bala M'Bala au travers d'une gestuelle connotée [la quenelle], elle ne saurait suffire à faire regarder ce spectacle comme portant atteinte à la dignité humaine*".

Aussitôt, le ministère de l'Intérieur forme un recours auprès du Conseil d'Etat, juridiction administrative compétente en appel. Ce type de requête est examiné par un juge unique du Conseil d'Etat. L'audience a lieu le jour même en fin d'après midi. Le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, Bernard Stirn, confirme finalement la légalité de l'arrêté initial pris par le Préfet de Loire-Atlantique. Il reconnaît le principe de la liberté d'expression mais retient l'existence d'une méconnaissance de la dignité de la personne. L'appréciation du juge fait évoluer la jurisprudence en ce qu'elle retient que l'ordre public peut être substantiellement troublé, alors qu'il n'y aurait pas de manifestations et de troubles, s'il y a atteinte à la dignité de la personne (Frison Roche, 2014).

Le Conseil d'Etat casse de par là même la décision du tribunal administratif de Nantes. Le spectacle de Dieudonné M'Bala M'Bala n'aura donc pas lieu. A noter que le lendemain, le président adjoint de la section du contentieux au Conseil d'Etat, Jacques Arrighi de Casanova, est amené à se prononcer sur une autre décision préfectorale d'interdiction, et la confirme également.

✓ 1 an après, la continuité ?

Les deux procédures d'interdiction qui nous intéressent se caractérisent par un fort retentissement médiatique, générant de nombreux échanges contradictoires et constituant un contexte de pression sur la décision administrative afin d'en faire une préoccupation légitime déclenchant l'action publique (Habermas, 1981, Hassenteufel, 2008). Toutefois, il est intéressant de ne pas omettre de l'étude la séquence post-interdiction, s'étendant jusqu'à 2014.

Le cas de la dissolution des 5 associations de la droite radicale en 2013 est particulièrement éclairant. En effet, le 9 Juillet 2014, un an après les faits, le juge administratif est amené à se prononcer sur la dissolution dans le cadre d'un recours en excès de pouvoir. Toutes les requêtes sont rejetées, à la notable exception de la requête effectuée par l'association « Envie de Rêver » dont la dissolution est reconnue comme étant un abus de pouvoir. Le juge « *estime que l'association 'Envie de rêver' n'avait pas pour seule activité de permettre les activités illicites des deux groupements de fait, contrairement à ce qu'affirmait le décret pour justifier sa dissolution* ». Cette séquence entre en écho avec les propos d'un enquêté :

« Regardez, en référé, à chaud, ça passe. Et puis un an plus tard, ce n'est plus le même contexte. (...) Le contexte, même les juges ne peuvent pas s'en abstraire totalement. »

De la même manière du côté de l'affaire Dieudonné M'Bala M'Bala, le Conseil d'État se prononce le 6 février 2015, là encore un an après les faits, en référé sur la légalité de la décision du maire de Cournon d'Auvergne qui a interdit le nouveau spectacle que Dieudonné M'Bala M'Bala devait tenir au Zénith de sa commune. Le juge administratif ne retient pas le trouble à l'ordre public et considère par conséquent que l'interdiction du spectacle constituerait une « *atteinte grave aux libertés fondamentales que constituent la liberté d'expression, la liberté du travail et la liberté de réunion* ».

3- Analyse des événements au prisme des « I »

a) Les Idées face à la droite radicale

Dans le récit de ces deux types d'interdiction, il faut dans un premier temps identifier les mécanismes liés aux Idées afin de pouvoir évaluer le rôle qu'ils jouent.

✓ Démocratie militante en France

Tout d'abord, un concept s'avère central dans la lutte contre la droite radicale. Il s'agit de la démocratie militante, soit la capacité d'un État à mettre en œuvre des mécanismes légaux d'autodéfense, restreignant de fait la liberté d'expression et la participation, afin de freiner les acteurs extrémistes dans des régimes démocratiques (Cappocia, 2013, Canu, 1997). En France, cette notion a peu irrigué le système juridique. Afin de s'en convaincre, il est bon de prendre un contre-exemple, celui de l'Allemagne : cet État est marqué par la reprise, dans l'esprit de la constitution, du concept de démocratie militante. Cela se concrétise par une sanctuarisation du concept d'ordre constitutionnel libéral et démocratique, qui doit être protégé par la démocratie militante et ses institutions. Quiconque s'oppose à ces principes, sera considéré comme extrémiste, et s'expose à des sanctions pénales (Laumond, 2015).

Concrètement, le service de renseignement intérieur, le *Verfassungsschutz* (protection de la constitution) a pour devoir premier de surveiller les individus, groupes ou partis s'opposant à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique. Les extrémismes, et donc l'extrémisme de droite, sont des objets construits par l'État allemand comme un problème, contre lequel l'État doit se prémunir de manière constante.

En France au contraire, ce discours n'est ni présent dans les textes fondateurs de la République, et n'apparaît que très ponctuellement dans le discours des acteurs des services de sécurité interrogés. Alors que les enquêtés allemands évoquent à chaque fois la question de la démocratie qui se défend, seul un enquêté français a parlé de « *République qui se protège et qui a raison de le faire* ».

Claire Lise Buis (2011) montre que le paradoxe français réside dans un système politique, qui au cours de son histoire et particulièrement au 20^{ème} siècle a dû faire face à de récurrentes attaques ; pourtant, les acteurs politiques et la littérature académique ont largement ignoré le concept de la démocratie militante. Beaudoin développe une théorie selon laquelle la démocratie française se serait construite sur la notion d'intégration : il s'agirait alors d'atténuer les différences entre les démocrates et les non-démocrates en « convertissant l'ennemi en adversaire » (2000, p. 368). Cette théorie semble d'autant plus pertinente dans le cas des extrémismes de droite et de gauche : le processus d'intégration républicain a fortement affecté la frange partisane de la droite radicale, le Front National principalement, qui s'est démarqué de ses ambitions contre-révolutionnaires et s'est officiellement démarqué, en 1986, de l'attitude des ligues extrémistes des années 1930 (Buis, 2011). Le traitement du radicalisme est donc, selon l'ancrage historique français, une affaire largement laissée aux soins des acteurs de l'arène politique.

Malgré ce contexte marquant, comme les deux cas d'étude choisis ici le montrent, le système français a tout de même élaboré des outils administratifs chargés de lutter contre l'extrémisme politique, en l'espèce la droite radicale. De plus, la dissolution administrative de même que l'interdiction de rassemblement restent des outils vus comme intégrés au système politique et administratif français :

« C'est un outil qui est plein de signification historique. (...) Lorsque l'on voit la liste des mouvements dissous, on revoit les grands combats politiques avec des interdictions au sortir de la guerre, puis des interdictions de groupes violents dans les années 1970 et à partir des années 1980, le nouveau défi du terrorisme ».

✓ Loi de 1936 et trouble à l'ordre public

La loi phare du 10 février 1936 permettant de dissoudre les groupes de combat et milices privés est déterminante pour différentes raisons. Dans un premier temps, elle est un outil d'urgence, élaboré dans une situation d'urgence par le politique : les ligues fascistes déstabilisent le pouvoir et s'attaquent aux institutions (Winock, 1994). Par la suite, elle sera utilisée de multiples fois par le politique dans des moments de crise. Mais la dissolution d'associations ou de groupements de fait reste un outil de droit administratif qui répond à la violence de mouvements pouvant gravement déstabiliser l'ordre public.

Cela explique le recours, dans les deux cas qui nous intéressent, au « *climat de vive tension* » (décision du CE, 9 janvier 2014), à « *l'existence de risques de graves troubles à l'ordre*

public » (circulaire du ministre de l'Intérieur). Plus intéressant encore, dans le cas de l'interdiction du spectacle de Dieudonné M'Bala M'Bala, le ministre souligne dans sa circulaire que « *le respect dû à la dignité de la personne humaine (...) est une composante de l'ordre public* ». Il lie alors les propos antisémites de l'humoriste, découlant de son appartenance idéologique à la droite radicale, à l'affectation du respect dû à la dignité humaine, elle-même liée à l'ordre public. On constate donc le détour nécessaire pour lier l'aspect idéologique (les propos de nature antisémites) à l'infraction permettant l'interdiction d'un spectacle (le trouble à l'ordre public).

La condition essentielle à une dissolution administrative est donc dans l'esprit de la loi en France, et plus encore dans l'utilisation de la loi de 1936, la présence d'actes violents susceptibles de déstabiliser l'ordre public. Cette idée, ancrée dans le système français, influence fortement la perception des acteurs administratifs et leurs actions pour lutter contre la droite radicale.

✓ Mesure politique : les idées du ministre en question

Néanmoins, les mesures de répression administratives auxquelles nous nous intéressons ici sont des outils politiques. En raison du traitement avant tout politique de l'extrémisme en France, c'est au ministre de l'Intérieur, et plus largement au gouvernement, de piloter la décision visant à réprimer un groupe.

Dans les deux cas nous intéressant, il est notable de souligner la sensibilité du ministre de l'Intérieur Manuel Valls :

« (il) a de toute façon toujours été très sensible au discours de discrimination. Donc dès son arrivée, il a voulu s'attaquer à l'extrême droite et à Dieudonné, qui était déjà une cible¹³. »

La biographie de Manuel Valls constitue un élément important afin de comprendre d'où provient la volonté de s'attaquer à l'extrême-droite par le biais d'une mesure éminemment politique et sujette à une forte médiatisation. Cela devrait par ailleurs nous permettre de montrer que ces interdictions ne constituent pas de simples réactions à un élément déclencheur. Au contraire, elles s'inscrivent dans le temps long. Dans le cas qui nous intéresse, elles sont construites par un ministre marqué par deux éléments. Tout d'abord, Manuel Valls a vécu les premières étapes de sa socialisation politique dans les années 1980. Or ces années-là sont marquées, au sein de la gauche française, par les luttes contre les discriminations, notamment avec la fondation de SOS Racisme, historiquement proche du Parti Socialiste, ce qui n'est pas sans conséquence pour les individus qui ont débuté leur carrière militante à ce moment-là. Ce qui est le cas de Manuel Valls.

Un second élément à mettre en exergue est la compétence principale dont dispose le ministre de l'Intérieur, celle de parfaitement maîtriser la communication politique. Il a en effet accordé tout au long de sa carrière en politique une attention particulière à la communication, n'hésitant pas, alors qu'il était encore maire d'Évry, à y consacrer une part non négligeable du budget municipal.

Le télescopage de ces deux éléments biographiques éclaire la volonté affichée du ministre de l'Intérieur d'alors de lutter contre l'extrême droite, notamment par le biais d'outils législatifs

¹³ Voir l'étude du CSA menée début 2013 :

<http://www.csa.eu/multimedia/data/sondages/data2014/opi20140108-1-interdiction-des-spectacles-de-dieudonne.pdf>.

comme la dissolution ou l'interdiction de spectacle qui font l'objet d'une forte couverture médiatiques lorsqu'ils sont utilisés. Cependant, cette trajectoire ne semble pas suffire pour agir, en raison des contraintes juridiques imposées par la loi de 1936. En revanche, dans un contexte particulier – celui d'un événement comme la mort de Clément Méric par exemple, cette Idée peut être activée et alors guider une décision politique d'interdiction.

Ainsi, dans le cas des interdictions de 5 associations de la droite radicale, le ministre de l'Intérieur a pu mener la décision d'interdire à son terme par la conjonction de trois variables : l'Idée que l'État doit réprimer l'extrême droite ; un événement suscitant une forte émotion dans la société entière (incluant les élus tout comme le reste de la société) ; enfin, un contexte d'unité politique faible (majorité désunie). « *De manière très consensuelle, s'est imposée l'idée qu'il fallait taper. Or l'outil évident était celui de la dissolution* ». Les interventions du ministre de l'Intérieur (procéder à des dissolutions puis faire interdire un spectacle) interviennent dans une séquence où les trois idées précédemment citées se rencontrent, créant une fenêtre d'opportunité, d'autant plus bénéfique que cette décision était identifiée par le ministre comme une occasion, dans sa carrière politique de « *contribuer à la construction de son personnage* » et donc de servir son intérêt personnel. Autrement dit, pour qu'une idée vive (lutter contre l'extrême droite), il faut un moment opportun.

b) Les Interactions entre acteurs

Afin que le ministre de l'Intérieur parvienne à faire interdire une association ou un spectacle de la droite radicale, il est nécessaire, outre la présence d'une fenêtre d'opportunité, que les interactions avec les différentes parties prenantes le permettent. Dans nos deux cas d'étude, il est donc pertinent de se pencher sur les interactions entre les différentes administrations et d'identifier quelles sont les mécanismes permettant de mener à bien une mesure répressive contre la droite radicale.

✓ Constellation de différents « frames »

Pour ce faire, on a identifié différents *frames* (Rein, Schön, 1991) au sein des administrations qui sont partie prenantes dans la mise en œuvre d'une dissolution d'associations ou d'interdiction de spectacle.

D'un côté se distinguent les forces de police, comprenant les services de renseignement intérieur, qui lors de procédures d'interdiction sont en charge de fournir les éléments de renseignement permettant de monter un dossier. Tout comme l'administration centrale du ministère de l'Intérieur, ils se distinguent par une conception de la lutte contre la droite radicale plutôt répressive :

« Il arrive un moment où il faut siffler la fin de la récréation concernant la liberté d'expression sur des théories extrêmes. (...) On est chargé de prévenir la dérive de l'expression (...). Le ministère de l'Intérieur a une attitude décomplexée ».

Cependant, pour la police, la dissolution n'est pas un outil particulièrement prisé, « *ce n'est pas dans leur culture, ils ne sont pas demandeurs de dissolution. On peut comprendre, ça leur permet peut-être de surveiller plus facilement* ». Les services de police sont en effet chargés, après une dissolution, de veiller sur les individus membres de l'association dissoute

afin de s'assurer que l'on ne fait pas face à une reconstitution de ligue¹⁴. La littérature a montré que l'interdiction d'une association peut avoir pour conséquence de radicaliser ses membres et les rendre encore moins visibles (Minkenberg, 2006) expliquant une réticence à utiliser l'outil de la dissolution administrative. Bien que le *frame* des policiers soit largement défini par l'importance de la répression des mouvements extrémistes, cet acteur présente néanmoins une certaine réticence vis à vis de la mesure de la dissolution... contrairement à l'acteur ministériel qui peut, grâce à cet outil, affirmer son pouvoir politique.

Un autre acteur déterminant dans les procédures d'interdiction est le juge. Sa position est d'autant plus dominante qu'il est tenu de trancher un contentieux, lorsque l'association dissoute ou l'humoriste interdit effectue un recours. Le juge pénal peut lui aussi être inclus dans notre champ d'étude : s'il n'intervient pas au moment de l'interdiction, il est néanmoins l'acteur, dans le cas Dieudonné M'Bala M'Bala, qui a plusieurs fois condamné l'humoriste pour des propos diffamant ou incitant à la haine¹⁵. Le juge en tant qu'acteur composite se caractérise en France par un *frame* plutôt libéral, particulièrement en ce qui concerne les affaires ayant trait au droit de la presse, ce dernier étant historiquement protecteur en France :

« La provocation à la haine raciale, c'est un an (...). Donc ce ne sont pas des faits punis de façon très importante. (...) En même temps, il y a une difficulté à se dire que l'on envoie des gens en prison pour des délits d'expression. Je pense que c'est dans la culture française effectivement, il n'y a quasiment pas de peines de prison prononcée. Alors la dernière fois, pour Dieudonné, on a demandé des jours d'amende. Il y a eu du sursis, c'est vrai qu'on n'a jamais demandé de prison ferme. »

De même du côté de la justice administrative, l'interdiction de spectacle est très rare, et les spectacles de Dieudonné, malgré plusieurs tentatives, n'avaient jamais pu être interdits. Là encore, le *frame* de l'acteur justice n'est pas a priori favorable à la décision de dissoudre des associations ou d'interdire un spectacle.

Enfin, le ministre de l'Intérieur (et ses équipes de l'administration centrale) a développé un autre cadre de perception. Les interdictions sont d'abord des mesures éminemment politiques. En l'occurrence, elles sont fortement motivées par la trajectoire biographique de l'acteur décideur comme nous l'avons vu précédemment.

De par son appartenance au ministère de l'Intérieur, le ministre présente en outre un *frame* plutôt dominé par la répression. Le recours à des mesures répressives comme la dissolution d'associations ou l'interdiction d'un spectacle rentre donc dans le *frame* de cet acteur. Cela est renforcé par le fait que la réussite de ces mesures peut faire l'objet de rétributions symboliques (être considéré comme le protecteur de la République et de ses valeurs, ministre réactif, etc.) et matérielles (préserver sa fonction, bénéficier d'un remaniement ministériel, construire « son personnage »).

Ainsi, dans le cas de l'affaire Dieudonné, le *frame* du ministre de l'Intérieur, renforcé par des intérêts personnels, le mènent à construire lui-même une « crise ». Quelques jours plus tard, lorsque la « crise » est mise à l'agenda médiatique, au bénéfice du calendrier – plutôt calme- des vacances de Noël, le ministre dispose de la légitimité pour agir et déclencher une

¹⁴ Une reconstitution de ligue dissoute est un délit réprimé par la section IV du chapitre 1^{er} du titre III du 4^{ème} livre du Code Pénal. Articles 431.13 à Art. 431.21.

¹⁵ Au moment de l'interdiction du spectacle de l'humoriste en janvier 2014, ce dernier a été condamné 6 fois par la justice pénale.

procédure administrative susceptible de réprimer la droite radicale. Néanmoins, la confrontation aux *frames* des autres acteurs contraint nécessairement le ministre dans son recours à des mesures répressives.

- ✓ Interaction au sein de la constellation d'acteurs : vers l'imposition du *frame* du ministre de l'Intérieur ?

La première interaction, indirecte, est celle entre la justice pénale et le ministère de l'Intérieur. Des acteurs du ministère de l'Intérieur ont justifié leur volonté d'agir, particulièrement dans l'affaire Dieudonné M'Bala M'Bala, comme « *une réponse à des condamnations restées purement symboliques (ce qui a été) pris en compte dans la motivation (de la circulaire invitant à interdire le spectacle). Dieudonné a déjà été condamné de nombreuses fois sans pourtant jamais avoir eu de prison. Or la loi de 1881 prévoit des peines de prison.* »

Ainsi, le déclenchement d'une procédure d'interdiction du côté de l'Intérieur est ici une réponse à une confrontation de *frames* : le juge pénal statuant sur les affaires ayant trait au droit de la presse évolue dans un cadre de pensée libéral tandis que l'exécutif se place dans une appréhension de la situation préconisant des mesures répressives plus importantes. Lorsqu'une crise survient, l'exécutif opte alors pour l'utilisation d'un outil qui lui est dévolu, l'interdiction administrative. Cela lui permet de contourner la justice pénale et d'imposer sa manière de répondre à la droite radicale.

Le deuxième acteur auquel le ministre de l'Intérieur se confronte est celui de la police. Il semblerait à première vue que ces deux acteurs aient des représentations similaires. Et pourtant, des acteurs des services du ministère de l'Intérieur soulignent la réticence policière à faire interdire un groupe de la droite radicale : « *on a vraiment dû leur faire cracher l'information, leur dire ce qu'il fallait chercher et vérifier* ». La sphère politique, grâce à la hiérarchie administrative, impose alors à son administration – bien que réticente – son *frame* consistant en l'espèce à interdire le plus de mouvements de droite radicale possible (« *on a déterré tout ce qui était déterrable* »). Le *frame* policier est donc ici dépassé par l'injonction politique.

Pour autant, cette conclusion n'avait rien d'évident : l'autorité politique laisse aussi les services de sécurité opérer avec une large marge de manœuvre, ce qui est particulièrement vrai pour les services de renseignement où la notion de secret et de discrétion est prépondérante (Forcade, Laurent, 2005). En Allemagne par exemple, au cours de la polémique autour de la cellule terroriste NSU¹⁶, on a pu constater que les acteurs politiques s'étaient pendant des années désintéressés de leurs activités de contrôle sur les services de renseignement surveillant la droite radicale. De facto, ces administrations ont fonctionné de manière quasi-autonome, leur *frame* n'étant pas contenu par l'autorité hiérarchique.

Enfin intervient le juge administratif, contrôlant les décisions d'interdiction de l'exécutif. A première vue, on peut penser que cet acteur est le faiseur de roi : son *frame*, traditionnellement plutôt libéral l'emporterait donc. Le cas français semble pourtant à cet égard assez singulier. Car en France, le juge administratif « *sur des sujets comme ceux-là, et touchant aux piliers de la République* » a « *pour tradition d'accorder une marge de manœuvre à l'exécutif* » comme l'observe un juriste rencontré.

¹⁶ En novembre 2011, l'Allemagne découvre que trois terroristes de la droite radicale ont tué, entre 2000 et 2011, 10 personnes sans que les forces de sécurité n'aient pu les appréhender. Pour plus d'informations, voir Laumond, Bénédicte, 2015, Police et Surveillance de l'Extrême Droite en Allemagne, Paris : Harmattan, 152 p.

Or, le revirement du Conseil d'État dans sa décision de février 2015, un an après avoir permis l'interdiction du spectacle de Dieudonné M'Bala M'Bala, montre bien que cet acteur, dans un contexte de crise aigue où le politique est exposé, vient au « secours de l'exécutif » (Lochak, 2007). D'où l'intérêt pour le ministre d'inscrire son intervention dans un contexte de « crise », que celle-ci soit déclenchée par le hasard du calendrier (mort de Méric) ou par le ministre lui-même (spectacle de Dieudonné).

Convaincre le juge administratif est d'autant plus aisé pour l'acteur politique qu'il bénéficie en outre de l'aide déterminante de juristes, souvent eux-mêmes énarques et membres du Conseil d'État. Cette spécificité de la sociologie administrative française (Dreyfus, Eymeri-Douzans, 2006) permet à l'acteur politique de faire sécuriser ses décisions par des hauts fonctionnaires pouvant se mettre à la place du juge. Un enquêté s'exprime ainsi :

« Je me mets à la place du juge parce que je le suis. On se dit 'face à cette affaire comment est-ce que je réagirais ?' Comment j'écrirais la décision de rejet, la décision d'annulation, comment est-ce que ça s'écrit ? C'est ça le test, pouvez-vous écrire ? »

Un important travail préalable d'argumentation juridique est donc effectué par les services du ministre de l'Intérieur afin de convaincre le juge administratif et le faire sortir de son *frame* habituel, libéral. Néanmoins, la prise de risque est toujours présente dans la décision d'interdiction produite par les services centraux du Ministère de l'Intérieur: il faut « sécuriser les décisions que nous prenons », « c'est assez risqué », « il faut se mouiller ».

A ce titre, l'exemple allemand tranche du cas français. Outre-Rhin, le rôle du juge administratif et le cas échéant constitutionnel¹⁷, est déterminant. En pratique, les agents administratifs et politiques sont extrêmement prudents et ne prononcent des dissolutions que dans de rares cas, lorsque le groupe dissous présente une idéologie qui est de manière tellement évidente dirigée contre l'ordre constitutionnel que la validation de l'interdiction fait un consensus aussi bien auprès de l'opinion publique, de la sphère politique que du sénat des juges¹⁸. En revanche, quand l'autorité politique prend un risque en Allemagne comme en 2003 lorsqu'il tente de faire interdire le parti d'extrême droite NPD, le juge constitutionnel n'hésite pas à faire subir au gouvernement un revers en rejetant l'interdiction¹⁹. Il est à noter que la place du juge, dans la société allemande, est bien différente de celle dans la société française : il fait office de garant de la constitution et de personnalité impartiale et ses décisions ont une aura importante chez les acteurs administratifs mais également au sein de la population.

En France, si le juge suit par tradition l'exécutif sur des affaires attenantes à la protection des valeurs démocratique, on remarque toutefois, de par le hiatus entre la décision du juge administratif, « à chaud », et celle un an après lors du recours en contentieux, que les positions du juge administratif bougent. Le *frame* habituellement libéral du juge s'efface lors d'une situation, ressentie comme étant de crise pour l'acteur politique, pour s'adapter au *frame* politique :

¹⁷ En raison du « privilège des partis », c'est la Cour Constitutionnelle de Karlsruhe qui statue sur les interdictions de partis politiques. L'autorité politique ne peut alors que proposer une interdiction.

¹⁸ Résultat d'une enquête de terrain en Allemagne auprès des différents acteurs concernés par la dissolution d'une association de la droite radicale.

¹⁹ Pour plus de détails sur le déroulement de cette tentative de dissolution, voir : <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/41872/debatte-ums-mpd-verbot?p=all>.

« L'ordre public classique avec Dieudonné, ça n'avait jamais marché, ça ne voulait pas dire que ça ne marcherait jamais puisque l'appréciation est faite en l'espèce. Et puis l'apport jurisprudentiel, ça a été de retenir ce fondement de l'ordre public sur lequel il y avait vraiment très peu de précédents. »

Cette position du juge reste cependant provisoire. La jurisprudence habituelle reprend son cours, une fois la séquence de crise passée :

« Au vu de tous ces éléments, qui caractérisent une situation différente de celle qui avait donné lieu à des interdictions au mois de janvier 2014 le juge des référés du Conseil d'État a estimé que l'arrêté d'interdiction du spectacle portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et il a confirmé la suspension prononcée par le juge des référés du tribunal administratif de Clermont-Ferrand²⁰. »

Conclusion

Les deux cas étudiés ici illustrent la manière dont deux mesures administratives visant à la répression de la droite radicale sont mises en œuvre par l'État en France. La méthode du Process Tracing se prête à l'analyse d'événements ayant eu lieu dans un laps de temps relativement court. La reconstruction des différentes séquences est assez aisée en combinant les articles de presse issus de la couverture médiatique des événements passés sous la loupe à des entretiens menés au sein des administrations parties prenantes. À l'issue de la narration précise des événements, on peut distinguer des séquences communes : l'élément déclencheur et les réactions suscitées, la procédure d'interdiction et enfin les suites de ces deux séquences observées sur une année.

L'analyse de ces séquences se fait à l'aune de deux éléments : les idées et les interactions - incluant les institutions et les intérêts des acteurs. Dans le cas présent, nous pouvons mettre en avant le rôle déterminant de mécanismes pour aboutir à une interdiction effective d'associations de la droite radicale ou d'un spectacle.

Il est dans un premier temps nécessaire que le ministre de l'Intérieur considère la situation comme une séquence de crise. On a à ce titre constaté que la crise était parfois construite par ce même acteur afin de permettre, à terme, une répression d'individus de la droite radicale. La crise se matérialise souvent par un événement qui est opportunément déclenché (interdiction du spectacle de Dieudonné) ou se produit par hasard (mort de Clément Méric) et porte « l'affaire » au centre de l'occupation médiatique. S'ensuit donc logiquement une couverture médiatique importante.

Le ministre Manuel Valls, poussé par un intérêt à agir largement biographique, qui est renforcé par sa volonté de forger son personnage, entame une procédure visant à interdire les associations ou le spectacle. En cas de réussite, cela lui assure, lors la dissolution, un rassemblement de la majorité dans un contexte de dissensions politiques. Dans le cas de l'interdiction du spectacle, la réussite de cette décision lui donne une aura au sein du gouvernement puisque jamais les spectacles de Dieudonné M'Bala M'Bala n'avaient pu être interdits.

Par ailleurs, la réussite de la répression de la droite radicale dépend largement de l'imposition par le ministère de l'Intérieur de son *frame* répressif. Il faut se confronter au *frame* divergent de la police, en exerçant son autorité hiérarchique. Dans un second temps, il

²⁰ Extrait du communiqué de presse publié par le Conseil d'État après la décision en référé du 6 février 2015, Commune de Cournon d'Auvergne.

faut s'assurer de la concordance du *frame* du juge administratif, habituellement libéral. Pour ce faire, le ministre de l'Intérieur peut compter sur la séquence de crise menant traditionnellement le juge administratif à laisser une marge de manœuvre à l'exécutif. Enfin, le ministre de l'Intérieur s'appuie sur ses services juridiques, historiquement composés de conseillers d'État et en meilleure position pour convaincre le juge du Conseil d'État. Une prise de risque existe néanmoins et a été matérialisée par la décision du Conseil d'État d'annuler, en 2014, la dissolution d'une des 5 associations interdites.

Bibliographie

Babbie, Earl, 1995, *The Practice of Social Research*, Belmont : Cengage Learning, 584 p.

Bleich, Erik, Lambert Francesca, 2013, « Why racist associations are free in some states and banned in others: evidence from 10 liberal democracies », *West European Politics*, n°36, p. 122-149.

Buis, Claire-Lise, 2011, « Chapitre 5: France » dans Thiel, Markus, *The 'Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*, Burlington : Ashgate, p. 75-108.

Canu, Isabelle, 1997, *Der Schutz der Demokratie in Deutschland und Frankreich- Ein Vergleich des Umgangs mit politischem Extremismus vor dem Hintergrund der europäischen Integration*, Leske+Budrich, Opladen, 358 p.

Capoccia, Giovanni, 2013, « Militant Democracy : The Institutional Bases of Democratic Self-Preservation », *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 9, p. 207-226.

Cappocia, Giovanni, 2007, *Defending Democracy : Reactions to Extremism in Interwar Europe*, Baltimore : John Hopkins University Press, 352 p.

Capoccia, Giovanni, 2002, « Legislative Responses to Extremism. The 'Protection of Democracy' in the First Czechoslovak Republic 1920-1938 », *East European Politics and Societies*, Vol. 16, No. 3, pp. 691-734.

Charlot, Patrick, 2012, *L'œuvre de Léo Hamon : Thèmes et Figures*, Paris : Dalloz, 316 p.

Cohen, Samy, 1999, *L'Art d'Interviewer les Dirigeants*, Paris : PUF, 277 p.

Dreyfus, Françoise, Eymeri-Douzans, Jean-Michel, 2006, *Science Politique de l'Administration : une Approche Comparative*, Paris : Economica.

Forcade, Olivier, Laurent, Sébastien, *Secrets d'État. Pouvoirs et renseignement dans le monde contemporain*, Paris : Colin, 2005, 238 p.

Frison-Roche, Marie-Anne, 2014, *L'Ordonnance du Conseil d'État du 9 Janvier 2014 'Dieudonné M'Bala M'Bala' fait-elle progresser le Droit?*, note de blog, Accès: <http://mafr.fr/fr/article/lordonnance-du-conseil-detat-du-9-janvier-2014-die/>

Girtler, Roland, 2001, *Methoden der Feldforschung*, Stuttgart : Böhlau UTB, 200 p.

- Habermas, Jürgen, 1981, *Théorie de l'Agir Communicationnel*, Paris : Fayard, 450 p.
- Hassenteufel, Patrick, 2008, *Sociologie Politique : l'Action Publique*, Paris : Armand Colin, 294 p.
- Jobard, Fabien, 2015, « Dubious and Doubtful Laugh. On a Moral Career of Dieudonné M'Bala M'Bala, a French Humorist », in Eder, Gassdert, Steinweis (dir.), *Holocaust Memory in a Globalizing World*, Göttingen : Wallstein.
- Koubi, Geneviève, 2003, *Les Circulaires Administratives : Contributions à l'Étude du Droit Administratif*, Paris : Economica, 391 p.
- Laumond, Bénédicte, 2015, *Police et Surveillance de l'Extrême Droite en Allemagne*, Paris : L'Harmattan, 152 p.
- Laumond, Bénédicte, 2015, « Répondre à la Droite Radicale : Regards Croisés entre la France et l'Allemagne », *Cahiers de la Sécurité et de la Justice*, n°30, p. 43-51.
- Laurent, Sébastien, 2009, *Politique de l'Ombre. L'État et le Renseignement en France. État, Renseignement et Surveillance en France*. Paris : Fayard, 700 p.
- Lee, Raymond, 1993, *Doing Research on Sensitive Topics*, London: SAGE Publications, 240 p.
- Lochak, Danièle, 2007, « Le Conseil d'État en Politique », *Pouvoirs*, n°123, Vol. 4, p. 19-32.
- Mahoney, James, Thelen, Kathleen, 2010, *Explaining Institutional Change, Ambiguity, Agency, and Power*, New York: Cambridge University Press, 254 p.
- Minkenberg, Michael, 2006, « Repression and Reaction: Militant Democracy and the Radical Right in Germany and France », *Patterns of Prejudice*, 40(1), p. 25-44.
- Ocqueteau, Frédéric, 2014, « Les circulaires du ministère de l'intérieur - des politiques policières en action », Journée d'Étude La Grammaire Juridique des Circulaires Administratives, Paris, 13 juin 2014.
- Rein, Martin, Schön, Daniel, 1991, "Frame-Reflective Policy Discourse", dans Wagner, Peter, Weiss, Caron, Wittrock, Bjorn, Wollmann, Hellmut, *Social Sciences and Modern States*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 262-289.
- Rigouste, Mathieu, 2011, *L'Ennemi Intérieur*, Paris : La Découverte, 364 p.
- Scharpf, Fritz, 1997, *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder: Westview Press, 318 p.
- Suleiman, Ezra, 1979, *Les Élités en France. Grands Corps et Grandes Écoles*, Paris : Seuil, 281 p.

Tansey, Oisin, 2009, Process Tracing and Elite Interviewing *in* Pickel, Lauth, Jahn, Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft, Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, p. 481-496.

Thiel, Markus, 2011, *The ,Militant Democracy' Principle in Modern Democracies*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, 428 p.

Winock, Michel, 1994, *Histoire de l'Extrême Droite en France*, Paris : Seuil, 324 p.