

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE

Résolution 1309 (2002)¹ Liberté de religion et minorités religieuses en France

1. Le 30 mai 2000, une proposition de loi tendant à renforcer la prévention et la répression à l'encontre des groupements à caractère sectaire a été déposée devant le Parlement français. La loi n° 2001-504 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales a été promulguée le 12 juin 2001.

2. L'Assemblée parlementaire rappelle sa Recommandation 1412 (1999) sur les activités illégales des sectes, dans laquelle elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire de définir ce que sont les sectes, mais qu'il fallait veiller à ce que les activités des groupes, qu'ils soient à caractère religieux, ésotérique ou spirituel, soient en conformité avec les principes des sociétés démocratiques et notamment avec les dispositions de l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH).

3. Dans ce texte, l'Assemblée a aussi invité les gouvernements des Etats membres «à utiliser les procédures normales du droit pénal et civil contre les pratiques illégales menées au nom de groupes à caractère religieux, ésotérique ou spirituel».

4. Si un Etat membre est parfaitement habilité à prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaires pour protéger son ordre public, les restrictions autorisées aux libertés garanties par les articles 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion), 10 (liberté d'expression) et 11 (liberté de réunion et d'association) de la CEDH sont soumises à des conditions précises.

5. L'Assemblée ne peut que conclure de l'examen de la loi française que, en dernier ressort, il appartiendra, le cas échéant, à la Cour européenne des Droits de l'Homme et à elle seule de dire si oui ou non la loi française est compatible avec la CEDH.

6. L'Assemblée invite le Gouvernement français à revoir cette loi et à clarifier la définition des termes «infraction» et «auteur de l'infraction».

1. Texte adopté par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 18 novembre 2002 (voir Doc. 9612, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Akçali).

Pour débat à la Commission permanente – Voir article 15 du Règlement

Doc. 9612
31 octobre 2002

Liberté de religion et minorités religieuses en France

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Cevdet Akçali, Turquie, Groupe des démocrates européens

Résumé

La loi française du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales est-elle ou non compatible avec la Convention européenne des Droits de l'Homme? La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme estime qu'il appartiendra, le cas échéant, à la Cour européenne des Droits de l'Homme de répondre à cette question. En attendant, elle invite le gouvernement français à revoir cette loi et à clarifier la définition des termes "infraction" et "auteur de l'infraction".

I. **Projet de résolution**

1. Le 30 mai 2000 une proposition de loi tendant à renforcer la prévention et la répression à l'encontre des groupements à caractère sectaire a été déposée devant le Parlement français. La loi n° 2001-504 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales a été promulguée le 12 juin 2001.
2. L'Assemblée rappelle sa Recommandation 1412 (1999) sur les activités illégales des sectes, dans laquelle elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire de définir ce que sont les sectes, mais qu'il fallait veiller à ce que les activités des groupes, qu'ils soient à caractère religieux, ésotérique ou spirituel, soient en conformité avec les principes des sociétés démocratiques et notamment avec les dispositions de l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH).
3. Dans ce texte, l'Assemblée a aussi invité les gouvernements des Etats membres «à utiliser les procédures normales du droit pénal et civil contre les pratiques illégales menées au nom de groupes à caractère religieux, ésotérique ou spirituel ».
4. Si un Etat membre est parfaitement habilité à prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaires pour protéger son ordre public, les restrictions autorisées aux libertés garanties par les articles 9 à 11 (liberté de pensée, de conscience et de religion, liberté d'expression et liberté de réunion et d'association) de la CEDH, sont soumises à des conditions précises.
5. L'Assemblée ne peut que conclure de l'examen de la loi française qu'en dernier ressort il appartient, le cas échéant, à la Cour européenne des Droits de l'Homme et à elle seule de dire si oui ou non la loi française est compatible avec la CEDH.
6. L'Assemblée invite le gouvernement français à revoir cette loi et à clarifier la définition des termes "infraction" et "auteur de l'infraction".

II. Exposé des motifs par M. Akçali, rapporteur

A. Introduction

1. Le 30 mai 2000 une proposition de loi tendant à renforcer la prévention et la répression à l'encontre des groupements à caractère sectaire, a été déposée devant le Parlement français.

2. Une proposition de résolution présentée par M. McNamara et plusieurs de ses collègues le 6 octobre 2000 (Doc 8860), recommandait de charger un rapporteur d'étudier les dispositions de cette loi et de déterminer si elles sont conformes à la Convention européenne des droits de l'homme et aux autres normes relatives aux droits de l'homme élaborées par le Conseil de l'Europe et d'autres instances internationales. Par la suite, une déclaration écrite a été déposée sur la même question (Doc 9064 rév, voir Annexe I).

3. La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme m'a désigné comme rapporteur et a décidé de demander à un expert de faire une étude sur la compatibilité de ce projet de loi avec la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) et plus généralement avec les valeurs du Conseil de l'Europe. Elle a fait appel au Professeur Joseph Voyame, Professeur honoraire de l'Université de Lausanne, ancien Directeur de l'Office Fédéral suisse de la Justice.

4. La loi française a été promulguée le 12 juin 2001.

5. L'étude du Professeur Voyame a été présentée à la Commission le 27 juin 2002. Cette étude, qui contient le texte de la loi, est reproduite à l'Annexe II du présent rapport. Lors de la réunion du 27 juin 2002, la Commission s'est prononcée contre le recours à d'autres experts en la matière. Alors qu'il préparait son rapport, le rapporteur a reçu de nombreuses plaintes concernant le rapport d'expert

6. Dans le présent rapport seront analysés les points suivants:

- I. l'intitulé de la loi
 - II. l'objet de la loi
 - III. la compatibilité de la loi avec la Cour européenne des droits de l'homme
 - IV. la jurisprudence de la Cour sur la loi.
- Les conclusions qui découlent de ces analyses.

B. L'intitulé de la loi

7. La loi promulguée le 12 juin 2001 s'intitule «Loi tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales».

8. Ce titre a suscité deux objections: il semble indiquer que la loi est dirigée contre les minorités religieuses, qui sont qualifiées péjorativement de «sectes» dit la proposition de résolution. D'autre part, le fait que l'objet, les sectes, ne sont pas définies. Et à l'appui de ces objections les auteurs de la proposition de résolution citent le rapport Nastase sur les activités illégales des sectes (Doc 8373) et en particulier un passage du rapport concernant la définition du mot secte: «.. le mot «secte» a pris aujourd'hui une connotation extrêmement péjorative. Aux yeux du public, il stigmatise des mouvements qui ont une activité dangereuse pour leurs membres ou la société (...). Or, le phénomène sectaire regroupe aujourd'hui des dizaines, voire des centaines de groupements plus ou moins importants, avec leurs croyances et leurs pratiques, qui ne sont pas forcément dangereuses ou liberticides. Il est vrai que, parmi ces groupements, certains ont commis des actes criminels. Toutefois, l'existence de quelques mouvements dangereux ne suffit pas pour condamner l'ensemble d'un phénomène. (...).»

9. Deux observations peuvent être faites à cet égard:

- d'une part, la loi, bien qu'elle se réfère explicitement aux mouvements sectaires s'applique en fait à «toute personne morale, quelle qu'en soit la forme juridique ou l'objet, qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités...»

- d'autre part, en se référant au rapport de M. Nastase, l'on peut aussi citer la Recommandation 1412 (1999): «L'Assemblée est parvenue à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire de définir ce que sont les sectes, ni de décider si elles sont ou ne sont pas une religion. Cependant, les groupes désignés sous ce

nom suscitent une certaine inquiétude, qu'ils se décrivent comme religieux, ésotériques ou spirituels, et cela doit être pris en considération».

10. Dans le rapport proprement dit, M. Nastase a consacré de longs développements à la définition du mot secte. Il a examiné les difficultés que l'on rencontre et les dangers auxquels les autorités étatiques sont confrontées si elles veulent le définir; il leur appartient de prendre parti sur les activités des groupes concernés pas sur la nature de leur croyance.

11. Pour éviter ce piège il concluait que « le seul moyen d'échapper à ce piège est d'éviter toute qualification des croyances en cause comme croyance non religieuse ou religion» et il proposait de se référer à l'existence de groupements «à caractère religieux, spirituel ou ésotérique». Il est vrai que peut-être il faudrait y ajouter d'autres qualificatifs si l'on prétend à l'exhaustivité.

12. La France qui est une république laïque, c'est-à-dire qui ne reconnaît aucune religion et les respecte toutes, estime qu'il ne lui appartient pas de déterminer si tel ou tel groupe est ou n'est pas une religion.

13. Mais l'on peut observer une tendance à utiliser de plus en plus souvent la question de la définition pour empêcher toute discussion d'un problème. Il en est ainsi pour les minorités, qu'elles soient nationales ou non. D'ailleurs la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales n'en donne pas la définition. Cela n'empêche pas que des travaux soient menés depuis des années et tout le monde comprend de quoi l'on parle.

14. Dans le cas présent l'expert parvient lui aussi à cette conclusion: «... Mais cette incertitude [quant à la définition] importe peu. Sans doute, le titre fait partie de la loi. Mais il n'a point par lui-même de contenu normatif. Même s'il peut être utile pour l'interprétation, on ne saurait s'en autoriser pour trancher à l'encontre d'une disposition claire de la loi. Or, poursuit-il, comme on le verra, les articles 1, 19 et 20 de la loi tracent avec la plus grande précision possible le cercle des personnes morales et des groupements visés. Ce sont ces textes normatifs qui sont décisifs.»

C. L'objet de la loi

15. La loi comporte six chapitres:

Chapitre 1 - Dissolution civile de certaines personnes morales (Article 1^{er})

Chapitre II - Extension de la responsabilité pénale des personnes morales à certaines infractions (Articles 2 à 15)

Chapitre III - Dispositions concernant la peine de dissolution encourue par les personnes morales pénalement responsables (Articles 16 à 18)

Chapitre IV - Dispositions limitant la publicité des mouvements sectaires (Article 19)

Chapitre V - Dispositions relatives à l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse (Articles 20 à 21)

Chapitre VI - Dispositions diverses (Articles 22 à 24).

16. L'Article 1^{er} de la loi qui prévoit la dissolution civile de certaines personnes morales dispose que celle-ci peut être prononcée lorsque ont été prononcées préalablement, contre la personne morale elle-même ou ses dirigeants, des condamnations pénales définitives prévues par différents articles du code pénal, du code de la santé publique, du code de la consommation, ou du nouveau code de procédure civile.

17. Les articles 2 à 15 contiennent les modifications des articles concernés des codes susmentionnés, comme conséquence de l'article 1^{er}.

18. L'article 16 énonce la modification de l'article 8 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association (Loi dite sur les associations à but non lucratif).

19. L'article 17 énonce les modifications du code pénal pour les cas de maintien ou reconstitution d'une personne morale dont la dissolution a été prononcée, et en cas de récidive.

20. L'article 19 sanctionne le fait de diffuser des messages destinés à la jeunesse et faisant la promotion d'une personne morale... qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou

d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités, lorsque ont été prononcées à plusieurs reprises, contre la personne morale ou ses dirigeants de droit ou de fait, des condamnations pénales définitives pour l'une ou l'autre des infractions citées dans l'article, infractions au code pénal, au code de la santé publique et au code de la consommation.

21. L'article 20 crée une nouvelle section du code pénal intitulée « De l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse ».

22. Enfin l'article 22 permet à des associations reconnues d'utilité publique de se constituer parties civiles dans des procédures pénales liées aux infractions mentionnées à l'article 1^{er}.

23. Les articles 19 et surtout 20 sont ceux qui ont fait l'objet des critiques les plus virulentes, critiques qui portaient sur la menace qu'il ferait courir à la liberté d'expression pour l'un et en raison de l'imprécision des termes utilisés pour l'autre, la sujétion psychologique notamment.

24. L'article 19 se réfère aux infractions mentionnées à l'article 1^{er}.

25. S'agissant de l'article 20 il vise la protection des mineurs et des personnes d'une particulière vulnérabilité due à l'âge, la maladie, l'infirmité ou autre déficience physique ou psychique. C'est cet article qui apparaît le plus innovant puisque c'est le seul qui crée de nouvelles infractions.

26. En fait, comme l'a noté le Professeur Voyame, cet article reprend lui aussi les termes de l'article 1^{er} en l'étendant à l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de l'état de soumission d'une personne. Cette disposition est inscrite au livre II du Code Pénal.

27. Il faut rappeler que dans sa Recommandation 1412, l'Assemblée, après avoir rappelé qu'il faut veiller à ce que les activités des groupes à caractère religieux, ésotérique ou spirituel soient en conformité avec les principes de nos sociétés démocratiques, a dit qu'elle attachait une grande importance à la protection des plus vulnérables, et notamment des enfants d'adeptes de groupes à caractère religieux, ésotérique ou spirituel, en cas de mauvais traitements, viols, absence de soins, endoctrinement par lavage de cerveau et non-scolarisation qui rend impossible tout contrôle de la part des services sociaux.

28. La dissolution prévue à l'article 1^{er} doit être prononcée par un tribunal mais elle n'est pas obligatoire. L'article 1^{er} stipule «Peut être prononcée, la dissolution....».

29. La sanction prévue par l'article 19, elle, est obligatoire: «Est puni de ...». Il en va de même pour l'article 20.

30. Il faut noter que ces sanctions doivent être prononcées par un tribunal et qu'elles sont donc soumises à une procédure contradictoire.

D. La compatibilité de la loi avec la Convention européenne des droits de l'homme

31. Les articles de la CEDH mentionnés par les auteurs de la proposition de résolution sont les articles 9- Liberté de pensée, de conscience et de religion, 11- liberté de réunion pacifique et d'association et 14 interdiction de la discrimination.

32. La jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme a établi que ces libertés ne s'étendaient pas à l'expression d'idées répandues ou de conceptions traditionnelles. Sous réserve des dispositions contenues dans les paragraphes 2 des articles 9 à 11, elles couvrent également les religions peu connues ou l'expression d'opinions qui peuvent être choquantes ou gênantes.

33. Les articles 9 et 11, comme c'est le cas pour les autres articles garantis par la Convention, énoncent un droit au paragraphe 1 et dans un deuxième paragraphe ils énoncent les restrictions à ces droits. Ces restrictions sont elles-mêmes soumises à certaines conditions: elles doivent être prévues par la loi, constituer des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

34. Il faut donc se demander si les dispositions de la loi répondent à ces conditions. La réponse du Professeur Voyame est que la loi répond bien à ces conditions.

35. Toute restriction doit être prévue par la loi: c'est le cas, les incriminations sont claires. La seule réserve qu'il émet porte sur l'utilisation du mot «sujétion» qui est imprécis mais il poursuit en estimant que

l'imprécision est due au phénomène qu'il désigne et qu'en tout état de cause il appartiendra au juge de l'apprécier.

36. La mesure est-elle nécessaire? Là encore l'expert répond que la dissolution de la personne morale prévue à l'article 1^{er} de la loi répond bien à un besoin et il se réfère à un grand nombre de cas qui ont défrayé la chronique. C'est d'ailleurs ce que soulignait aussi la Recommandation 1412 lorsqu'elle disait que les groupes désignés sous le nom de sectes suscitent une certaine inquiétude et que cela devait être pris en considération.

37. Est-elle proportionnée au but visé ? C'est une mesure radicale mais c'est une mesure efficace et sûre. Elle est entourée des garanties judiciaires et en particulier de son caractère contradictoire.

38. Quant aux dispositions limitant la publicité des mouvements sectaires et celles concernant la protection des personnes d'une particulière vulnérabilité elles répondent aussi aux conditions de la CEDH: leur but est légitime, la mesure répond à un besoin sérieux et elles sont proportionnées au but poursuivi.

39. Le Professeur Voyame conclut que la loi française du 12 juin 2001 n'est pas incompatible avec les valeurs du Conseil de l'Europe.

40. Il ajoute que selon la jurisprudence qu'elle engendrera, il se pourrait que l'on doive revoir cette appréciation. Chaque application de cette loi pourra être déférée à la Cour européenne des droits de l'homme dans les conditions prévues par la CEDH.

E. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la loi

41. Or la Cour européenne des droits de l'homme a déjà eu l'occasion de se prononcer sur cette loi dans sa décision du 6 novembre 2001, sur la recevabilité d'une requête présentée par la Fédération Chrétienne des Témoins de Jéhovah de France.

42. La Cour dit ceci:

«Quant à la loi du 13 juin 2001, la Cour relève qu'elle a pour but, comme son intitulé l'indique, de renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. La Cour n'a pas pour tâche de se prononcer in abstractif sur une législation et ne saurait donc exprimer un point de vue sur la compatibilité des dispositions du texte nouveau avec la Convention (arrêt Findlay c. Royaume-Uni du 25 février 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, §67). Elle relève certes que, dans la mesure où elle vise les sectes, dont elle ne donne aucune définition, cette loi prévoit la dissolution de celles-ci, mais cette mesure ne peut être prononcée que par voie judiciaire et lorsque certaines conditions se trouvent réunies, notamment lorsque les sectes ou leurs dirigeants ont fait l'objet de condamnations pénales définitives pour des infractions limitativement énumérées et que la requérante ne devrait normalement pas redouter. Un procès d'intention fait au législateur, soucieux de régler un problème brûlant de société, n'est pas la démonstration de probabilité d'un risque encouru par la requérante. En outre, celle-ci ne saurait sans contradiction se prévaloir du fait qu'elle ne constitue pas un mouvement attentatoire aux libertés, et en même temps prétendre qu'elle serait, au moins potentiellement, une victime de l'application qui pourra être faite de cette loi.»

43. La dernière question à laquelle l'on peut essayer de répondre est la suivante: fallait-il que la France se dote d'une loi spécifique ?

44. Dans sa Recommandation 1178 (1992) relative aux sectes et aux nouveaux mouvements religieux l'Assemblée avait «estimé inopportun le recours à une législation majeure pour les sectes au motif qu'elle risquerait de porter atteinte à la liberté de conscience et de religion garantie par l'article 9 de la CEDH, ainsi qu'aux religions traditionnelles.»

45. Dans sa Recommandation 1412 (1999) elle a invité les gouvernements des Etats membres, entre autres: «...10.iii à utiliser les procédures normales du droit pénal et civil contre les pratiques illégales menées au nom de groupes à caractère religieux, ésotérique ou spirituel»;

46. La loi n'a fait pour l'essentiel que reprendre des dispositions existantes dans le code pénal, le code de la consommation, le code de la santé publique ou du nouveau code de procédure civile et cela dans un but précis et conforme à la CEDH comme nous venons de le voir. En conséquence même s'il eût été possible

d'atteindre le même but en recourant aux dispositions existantes, rien n'empêche de se doter d'une loi qui offre l'avantage de regrouper l'ensemble des dispositions nécessaires pour atteindre ce but.

F. Conclusions

47. La loi ne fait pour l'essentiel que reprendre des dispositions existantes dans le code pénal, le code de la consommation, le code de la santé publique et le nouveau code de procédure civile et ce dans un but précis et conforme à la Convention européenne des droits de l'homme, comme nous venons de le voir. En conséquence, même s'il avait été possible d'atteindre le même but en recourant aux dispositions existantes, rien n'empêche de se doter d'une loi qui offre l'avantage de regrouper l'ensemble des dispositions nécessaires pour atteindre ce but.

48. Trois points ont été mis en évidence dans le rapport préparé par M. Nastase:

- a) Ce ne sont pas les "sectes" mais "les activités illégales des sectes" qui doivent être condamnées;
- b) La législation actuelle est suffisante pour sanctionner ce type d'activités;
- c) "L'existence de quelques mouvements dangereux ne suffit pas pour condamner l'ensemble d'un phénomène"

49. Comme l'indique le professeur Voyame dans son rapport: "On ne peut pas dire que cette loi n'est pas compatible avec les valeurs du Conseil de l'Europe". Toutefois, il est également indiqué dans ce même rapport que les termes "secte, dirigeant de fait, sujétion psychologique ou physique" ne sont pas définis par la loi.

50. Les délits doivent être clairement définis en droit pénal. Comme les termes susmentionnés ne sont pas bien définis, cela peut entraîner des hésitations dans la pratique.

51. Bien que le Professeur Voyame souligne dans son rapport que cette incertitude sera dissipée par les rapports des experts et les décisions de la CEDH, ce n'est pas suffisant, parce que le fait de se prononcer sur les éléments constitutifs d'un délit est un problème d'ordre juridique. L'interprétation et l'application de la loi appartiennent aux seuls juges. Les experts ne peuvent être consultés que pour obtenir des informations techniques.

52. La dissolution d'une association pour un délit commis par le dirigeant de droit ou de fait de la secte:

- a) s'oppose au caractère individuel des délits;
- b) est une sanction individuelle comme l'exil ou le bannissement.

53. Il ne fait aucun doute que chaque pays a le droit de prendre les précautions nécessaires pour protéger l'ordre juridique et l'ordre public. Il ne s'agit en aucun cas de discuter le pouvoir du gouvernement français d'adopter les lois qu'il veut adopter. Toutefois, la libre circulation de milliers de personnes vaut mieux que la condamnation injuste d'un innocent.

54. Cette loi adoptée en France devrait être réexaminée et la définition de "l'acte délictueux" et de "l'auteur du délit" devrait être précisée plus clairement.