

MIVILUDES

Mission
interministérielle
de vigilance
et de lutte
contre les dérives
sectaires

GUIDE

Les collectivités territoriales face aux dérives sectaires

• Le mot des Présidents •

C'est en 1982 que sont entrées en vigueur les premières lois de décentralisation et c'est aussi en 1982 que le premier rapport sur les problèmes liés aux dérives sectaires a été remis au Premier ministre.

Au cours de ce dernier quart de siècle, les attributions dévolues aux collectivités territoriales – communes, départements, régions – n'ont cessé de croître et, avec elles, la complexité des responsabilités incombant désormais aux élus et à leurs collaborateurs.

Pendant cette période, le phénomène sectaire, loin de s'estomper, s'est amplifié, diversifié en même temps que les organisations ou les groupes en question devenaient de plus en plus procéduriers et n'hésitaient pas, souvent en invoquant des motifs discutables, à s'attaquer de front à la République et à ses structures, présentées comme une machine liberticide et discriminante.

La France est une démocratie, la République française est un État de droit. Notre pays constitue un immense espace de liberté mais on ne peut ni ne doit tout laisser faire au nom de cette liberté.

En particulier, les agissements qui portent atteinte à la dignité des femmes et des hommes de notre pays, les mouvements qui ne respectent pas les droits fondamentaux de nos concitoyens, même si parfois ils n'ont aucun scrupule à s'en recommander, ne sauraient être tolérés.

Confrontées à ce type de difficultés dans des secteurs d'activité aussi variés que leurs compétences sont étendues, les collectivités territoriales, par l'intermédiaire de leurs élus ou de leurs agents en charge de tel ou tel domaine, interrogent fréquemment la MIVILUDES quant à la marche à suivre pour ne pas exposer les décisions qu'ils sont conduits à prendre à la censure des tribunaux administratifs ou judiciaires.

C'est pour répondre à ces questions qu'a été conçu le présent guide.

Après une analyse du risque et une confrontation de ce diagnostic avec le champ d'attribution des communes, des départements et des régions, il a été procédé à une recherche systématique des textes applicables et des arrêts de jurisprudence relatifs à cette matière.

Le lecteur, à partir d'une analyse des attendus et des motivations de ces décisions, qu'elles soient favorables ou défavorables à la collectivité visée, pourra déterminer quelle attitude adopter lorsqu'il devra faire face à une situation analogue.

La mouvance sectaire sait trouver la moindre faille dans la législation ou la réglementation pour poursuivre en toute impunité ses activités nuisibles. Elle comprend également très vite comment troubler la sérénité du débat en invoquant des arguments de mauvaise foi, en procédant à des amalgames simplistes entre liberté de croyance et liberté d'exercice d'activités bien éloignées de toute préoccupation spirituelle.

Elle se moque de la République car la notion de « citoyen » est, pour elle, vide de sens. L'adepte est forcément le contraire d'un homme libre.

Nous souhaitons que ce guide apporte une aide efficace à tous ceux qui se dévouent sans compter pour la communauté publique, et qui aujourd'hui se retrouvent trop souvent mis en cause alors qu'ils n'ont pas d'autres buts que de servir au mieux leur pays et de protéger leurs concitoyens.



Jacques PELISSARD,
président de l'AMF



Jean-Michel ROULET,
président de la MIVILUDES



REMERCIEMENTS

La Mission interministérielle remercie tous ceux qui ont contribué à enrichir le contenu de ce guide, et tout particulièrement Frédérique LONGERE, enseignant-chercheur (université catholique de Lyon - université de Lyon), docteur en droit privé, mention sciences criminelles, et Gilbert KLEIN, président du Cercle laïc de Vesoul et docteur en droit public.

• Introduction •

La présente étude n'a pas la prétention d'être un ouvrage juridique universitaire: elle a pour vocation d'être un guide pratique à l'usage des élus et des fonctionnaires territoriaux.

Par sa connaissance de terrain dans le cadre de son action, la MIVILUDES a constaté que les services de l'État étaient plutôt bien armés pour mettre en place une prévention et une lutte contre les dérives sectaires, notamment par le biais des cellules de vigilance départementales sous l'autorité du préfet, devenues le 30 juin 2005, conseils départementaux de prévention de la délinquance, d'aide aux victimes et de lutte contre la drogue, les dérives sectaires et les violences faites aux femmes. Parallèlement, la MIVILUDES est de plus en plus sollicitée sur ce sujet par des collectivités territoriales pour des demandes de renseignements, d'informations et de formations.

Depuis les premières lois de décentralisation de 1982, les maires et les présidents des conseils généraux et régionaux, s'ils sont confrontés à des comportements de mouvements commettant des dérives sectaires, sont directement à même de réagir.

En effet, le législateur est intervenu à diverses reprises afin d'améliorer le dispositif initial¹. Particulièrement, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République approfondit la décentralisation, lui donnant ainsi une nouvelle dynamique². Ainsi, les collectivités

1. Cf notamment loi du 5 janvier 1988 ; loi du 6 février 1992.

2. Conformément aux articles 72 et 73 de la Constitution, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a été complétée par les lois organiques du 1^{er} août 2003 relatives à l'expérimentation et au référendum local et par la loi n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. C'est d'ailleurs pour ces raisons que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère de nouvelles attributions aux collectivités territoriales et aménage certaines compétences déjà transférées antérieurement.

Dès lors, les collectivités territoriales jouent un rôle essentiel dans la modernisation et dans la mise en œuvre des politiques publiques. Elles favorisent le rapprochement entre les citoyens et les services publics.

Mais l'augmentation de leurs compétences a aussi pour conséquence que leurs sphères d'action sont susceptibles d'être le creuset de dérives sectaires multiples et désormais plus nombreuses :

- les interventions économiques se traduisent notamment par le versement d'aides aux personnes morales de droit privé... ;
- les interventions sanitaires et sociales répondent à une logique de solidarité et recouvrent la protection des personnes fragiles en raison de leur âge (enfants, personnes âgées) ou fragilisées en raison de leur état physique ou mental (personnes handicapées) ;
- les interventions relatives à la sécurité et au territoire (environnement, aménagement...) concernent tant la prévention des troubles à l'ordre public que la lutte contre la délinquance dans le cadre de la politique de sécurité intérieure... ;
- les interventions éducatives, culturelles et culturelles regroupent les activités de formation professionnelle (tant initiale – l'apprentissage – que continue), la protection du patrimoine culturel...

C'est pourquoi il est apparu indispensable que les élus et les agents publics territoriaux disposent des outils de détection, d'analyse et de réaction appropriée face à des situations dérivantes, et ce, dans le respect des libertés fondamentales. Ce guide vise précisément à fournir à ces acteurs privilégiés les moyens de détecter, de cerner les dérives sectaires et d'agir dans le cadre légal pour les prévenir ou les faire cesser.

Il n'a donc pas vocation à apporter une réponse et des solutions définitives à toutes les situations, mais propose une méthodologie :

- la première partie expose la théorie et les concepts fondamentaux en la matière ;
- la seconde partie aborde les dérives possibles par domaine de compétence des collectivités territoriales ;
- enfin, une annexe documentaire complète la présente étude.

• Sommaire •

PREMIÈRE PARTIE

Théorie et concepts

- | | |
|--|----|
| ■ Un principe fondamental : la liberté de pensée, de conscience et de religion | 15 |
| ■ Comment appréhender la dérive sectaire ? | 17 |

DEUXIÈME PARTIE

Outils méthodologiques par domaine de compétences des collectivités territoriales

- | | |
|---|-----|
| ■ L'agent public au cœur du risque sectaire | 29 |
| ■ Les affaires culturelles et sportives | 41 |
| ■ Les interventions économiques | 51 |
| ■ L'éducation et la formation | 59 |
| ■ La sécurité et l'ordre public | 71 |
| ■ Le domaine social | 77 |
| ■ La sphère culturelle | 93 |
| ■ Les secteurs de l'urbanisme | 115 |

11

Annexes

Informations pratiques

- | | |
|----------------------------------|-----|
| ■ Le signalement des infractions | 137 |
| ■ Des outils pour l'action | 143 |



• p a r t i e •

Théorie et concepts

Un principe fondamental : la liberté de pensée, de conscience et de religion

En ce troisième millénaire, l'homme réclame plus que jamais liberté et autonomie pour les convictions religieuses, philosophiques ou morales qui le nourrissent. Cette revendication se révèle bien naturelle tandis que la garantie des droits de l'individu et la protection de la dignité de la personne figurent au nombre des préoccupations majeures de nos concitoyens ; elle semble d'autant plus légitime que la Constitution consacre la liberté de pensée, de conscience et de religion, et que les textes internationaux signés par la France en font l'un de leurs premiers piliers.

Patrie des droits de l'homme, la France a élevé la liberté de pensée, de conscience et de religion au rang des libertés fondamentales.

La loi du 9 décembre 1905 a posé pour la première fois le principe de laïcité dans toutes ses conséquences, marquant la séparation définitive du pouvoir temporel et du pouvoir spirituel. L'État ne donne sa préférence à aucune religion puisqu'il n'en soutient aucune mais il admet qu'elles existent toutes et s'engage à assurer le libre exercice de chacune d'elles.

L'État laïque constate l'existence des diverses croyances comme il constate la pluralité des courants philosophiques et les laisse s'épanouir librement. Dans sa loi et par la voix de ses juridictions, il affirme le droit pour tout être humain non seulement d'adhérer à tel credo de son choix, à telle philosophie ou telle morale qu'il estime préférable, et de garder ce choix secret, mais aussi de vivre pleinement et donc publiquement sa foi. En effet, « la laïcité [...] c'est la liberté de conscience, c'est-à-dire la liberté de croyance ou de non-croyance, accompagnée non pas du laisser-faire et du laisser-aller, mais, bien au contraire, de l'exigence du respect, par ceux qui ne les partagent pas, de ces croyances ou de cette non-croyance¹ ».

1. R. Lindon, note sous TGI 23 oct. 1984, association Saint Pie X et autres c/ Groupement des afficheurs parisiens et autres : D. 1985, p. 32.

Ainsi, la neutralité devient active : elle est bienveillante, pour permettre à chacun de vivre selon ses convictions ; elle est vigilante, pour arracher à la racine toute menace d'inspiration idéologique à l'encontre des principes démocratiques.

Soucieux de trouver un équilibre entre la protection des droits et de la liberté individuels d'une part, et la protection des droits et libertés publics d'autre part, l'État s'est résolument et de manière irréversible engagé dans une lutte contre les dérives sectaires, car il ne peut, à l'évidence, tolérer qu'au nom des convictions personnelles, des atteintes soient portées aux personnes les plus vulnérables, aux fondements du contrat social, à la loi ou aux bonnes mœurs.

Neutralité de l'État ne signifie donc pas passivité, indifférence aveugle aux croyances ou convictions de ses sujets.

L'article 1 de la loi de 1905 précise d'emblée que la République garantit la liberté de conscience, et l'article 31 énonce les sanctions pénales qui répriment les atteintes portées à la liberté individuelle, notamment les pressions exercées en vue d'amener quiconque à fréquenter un culte ou à s'en abstenir.

Toutefois, il est impérieux pour un État de droit de s'affranchir de tout conformisme outrancier : si des bornes peuvent être légitimement posées à l'exercice de la liberté de pensée, de conscience et de religion, c'est dans la stricte mesure où elles s'avèrent nécessaires pour préserver les fondements de la vie en société et rendre possible la coexistence harmonieuse de ses membres.

La loi fixe des bornes condamnant de plus en plus des attitudes qui pourraient se recommander de certains courants de pensée philosophique, raciste, antisémite, homophobe, etc.

Il est donc bien clair que la communauté internationale considère déjà que tout n'est pas permis au nom de la liberté de pensée ou de conscience.

C'est pourquoi la laïcité n'est pas le masque d'une « chasse aux sorcières » mais, au contraire, la garantie du libre épanouissement individuel, dans le strict respect des lois.

Ces dernières années, diverses affaires ont mis en lumière le prosélytisme captieux de certains groupements, leur idéologie hermétique, leur éthique dictatoriale et leur singulière toute-puissance. Face à des comportements menaçant l'ordre public ou lui portant effectivement atteinte, l'État est légitime à intervenir pour préserver la liberté individuelle et la dignité de la victime de dérives sectaires.

Comment appréhender la dérive sectaire ?

Le préalable : comprendre le mécanisme d'emprise sectaire

Comment une personne adaptée et lucide – « monsieur ou madame tout-le-monde » – peut-elle en arriver à accepter l'inacceptable, à croire en l'incroyable, à vivre l'insupportable ?

Promesse de perfectionnement personnel et d'amour mutuel, ambiance fraternelle et douceur de vivre : comment l'individu en proie aux tourments de l'existence peut-il résister à de telles invitations au bonheur ? Chaleureusement accueilli, enfin compris, c'est en toute confiance qu'il accepte de se soumettre aux exercices qui lui sont prescrits afin de s'élever à un état d'épanouissement exceptionnel. Le réconfort qu'il peut ainsi trouver au sein de certains mouvements n'est pourtant qu'illusion : à l'instar des paradis artificiels, les sensations nouvelles qu'il ressent le conduisent subrepticement à un état d'aliénation et de dépendance extrême. Indubitablement, ces fuites inconscientes de la réalité produisent des effets d'accoutumance analogues à ceux de quelque alcool ou drogue.

Si, dans l'opinion publique, l'image de la « secte » telle que reprise dans les médias à l'occasion des drames du Guyana, de Wacco et, plus près de nous, du Vercors est très négative, si peu de gens donnent leur adhésion à un mouvement qui se revendique ouvertement comme sectaire, comment expliquer que des organisations de ce type fassent aujourd'hui encore tant de victimes ?

L'inquiétude est d'autant plus légitime quand on sait qu'on n'entre pas dans un mouvement sectaire comme on choisit un sport, un syndicat, mais happé par un groupe dont on ignore les objectifs.

La phase de séduction

«Les organisations sectaires déclenchent chez leurs victimes un processus d'identification projective. Les adeptes croient avoir trouvé dans la secte l'organisation rêvée, ils n'ont pas conscience qu'ils ont projeté en elle leur propre idéal. Dans ce premier temps, les adeptes ont donc l'illusion que la secte est parfaitement contingente et va répondre à leur demande (guérir, s'épanouir, besoin de spiritualité, etc.); ils se sentent investis et respectés comme jamais ils ne l'ont été. Dans un deuxième temps, l'organisation sectaire inclut puis "noie" la demande de l'adepte dans le projet collectif instauré par le leader. Ce projet est plus grandiose et plus séduisant: purifier la terre, viser l'épanouissement total de soi, expérimenter la relation au divin, atteindre l'immortalité, etc. J.-M. Abgrall appelle cette deuxième phase "la séduction rétentrice"². En fait, le désir du sujet (sa demande) est complètement dénié au profit de celui du leader. Le sujet devient objet de désir³.»

Il faut bien connaître les méthodes de recrutement appliquées par certains groupements: agissant sous le couvert d'associations aux buts respectables⁴ et évoquant de grands thèmes mobilisateurs (nature, harmonie, esprit, morale...), ils opèrent derrière des «masques de la séduction» aux multiples facettes (masque médical, écologique, culturel, éthique, commercial, humanitaire, scientifique, développement personnel...), facilitant ainsi tant les conversions que les adhésions.

Mais si le futur adepte est séduit et ainsi «cueilli», c'est que le terrain était d'ores et déjà prêt. Pour le recrutement, nombre de mouvements ciblent en effet leur action le plus souvent sur des personnes repérées (parfois grâce à des questionnaires tests d'apparence honnête et scientifique) comme étant, soit de tempérament, soit temporairement, affaiblies et/ou en quête d'équilibre et d'harmonie.

Dès le premier contact, le groupement offre un accueil personnalisé empreint d'une grande chaleur humaine, comme si la personne rencontrée était, à ses yeux, tout à fait exceptionnelle. Dans le même temps, il met en place une dramatisation et une confirmation de la situation délicate où croit se trouver l'interlocuteur. De là, il lui est évidemment possible de

2. J.-M. Abgrall, *La mécanique des sectes*, Payot, Paris, 1996.

3. C. Allanic, «L'emprise sectaire ou le syndrome d'Ulysse», *Journal des psychologues*, n° 206, avril 2003.

4. Notamment associations loi de 1901, associations culturelles loi de 1905, sociétés civiles ou commerciales.

capter une écoute attentive de ses affirmations concernant ses capacités à apporter une aide efficace et des solutions. La radicalisation doit être telle que la recrue soit amenée au point où, de toute évidence, la seule réponse possible à ses problèmes sera celle qui est propre au mouvement qui a entrepris de la contacter⁵.

C'est ainsi que la recrue accepte d'avance, sans les connaître, des manœuvres dont l'action sur le psychisme est évidente et devient très vite une véritable marionnette dévouée corps et âme au dirigeant du mouvement ou au groupe. Or, une telle inhibition et même aliénation psychique constitue intrinsèquement une dérive sectaire.

La phase de rupture

Pour pouvoir mettre en place de « nouvelles valeurs », le dirigeant ou le mouvement amène l'adepte à s'éloigner parfois définitivement de ce qui constituait sa vie antérieure (familiale, sociale, professionnelle...).

Le retrait hors des lieux habituels de vie favorise ce changement d'existence, en consommant la rupture des liens familiaux, amicaux, sociaux et culturels. Car le disciple n'a alors d'autre option que le seul « monde du groupement », et une dévotion absolue pour la personne du gourou⁶. Représentatifs d'une intolérable sphère d'intimité au sein de l'organisation communautaire et donc intrinsèquement susceptibles d'entacher l'exclusivité due au « grand Maître », même l'amour conjugal entre adeptes est en effet parfois combattu, l'affection parentale dévalorisée⁷ voire sapée⁸ et les amitiés découragées : mariage⁹, divorce, éloignement du conjoint¹⁰ et des enfants biologiques¹¹, voire transfert répété de centre en centre ou expatriation relèvent d'une stratégie élaborée. En

5. MIVILUDES, rapport 2006, La Documentation française, p. 14, et www.miviludes.pm.gouv.fr

6. Sri Mataji ne cesse de répéter : « Vous devez vous vouer totalement à moi [...]. En quittant tout, vous devez vous rattacher à moi [...] sans condition et sans discussion. »

7. Lors d'une conférence à Bombay le 5 mai 1983 et à Londres le 22 avril 1984, Sri Mataji n'a-t-il pas dit : « Créer un enfant n'est pas quelque chose d'exceptionnel, même un chien peut avoir un petit [...] » ?

8. La doctrine mooniste prescrit que chaque mère doit considérer son enfant comme son second ennemi.

9. D'aucuns gardent à l'esprit les spectaculaires mariages collectifs moonistes.

10. La doctrine mooniste impose le choix du conjoint tout en exigeant que les intéressés vivent séparément.

11. À Ecoovie, par référence à une prétendue culture indienne, les enfants sont certes flanqués de sept mères et de sept pères mais privés de l'amour de leurs parents naturels. De même dans le culte de Sahaja Yoga : puisqu'ils appartiennent avant tout à la Divinité, les enfants peuvent être séparés de leurs parents, confiés à d'autres Sahaja Yogis et même envoyés dans un ashram ou dans une école indienne.

cette matière, les pratiques observées au sein des groupements ne sont pas interchangeables, mais toutes ont pour particularité de s'immiscer dans la vie privée et familiale au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme précise que les obligations des États membres ne se limitent pas à s'abstenir de violer le droit à la vie privée mais également à s'assurer qu'il soit respecté dans les rapports entre particuliers.

L'attribution éventuelle d'un nouveau nom empreint de ses nouvelles aspirations religieuses, philosophiques ou morales¹² symbolise singulièrement la cassure survenue dans la vie de la recrue tout en concrétisant sa « naissance » dans le monde de la communauté auquel elle ne pourra plus échapper.

Plus insidieuse, cette rupture s'avère tout aussi effective dans le cadre des groupements qui laissent leurs membres évoluer dans « le monde ». Car, cherchant à se garantir contre l'influence des proches de la recrue naturellement disposés à insinuer le doute dans son esprit, à réveiller ses résistances et finalement à la détourner du mouvement, le gourou incite celle-ci à s'investir corps et âme dans son cheminement initiatique vers la Vérité absolue, et donc à consacrer toujours plus de temps et d'énergie à la communauté, à ses rites et ses croyances. L'engagement religieux, philosophique ou moral conduit ainsi progressivement l'intéressé à cesser toute relation véritable avec le monde extérieur. Le fait qu'il ne soit plus réellement celui qu'il était jusqu'alors, qu'il apparaisse à son entourage fantasque, rebelle à toute critique, opposant et renfermé, accentue la destruction radicale de l'environnement social familial.

La recrue peut constituer, en tant qu'entité individuelle, une menace pour la cohésion du groupe et la crédibilité du dirigeant. Les groupes les plus totalitaires recourent à des procédés subtils afin d'amener de façon progressive, mais irrémédiable, le nouveau venu à abandonner sa vérité personnelle au profit de celle du mouvement et à faire du conformisme sa liberté. L'immersion dans une entité déjà formée et rompue à l'accueil des nouveaux permet de profiter des phénomènes de la sociologie des groupes restreints¹³ pour intégrer la recrue « en fusion ». Tout un arsenal est alors déployé : la soumission psychique et le laminage corporel de

12. Cf. le *naming* en Scientologie ; à La Ferme, les enfants reçoivent un nom et un prénom hébreux et ne connaissent pas toujours ceux de leur état civil.

13. Comme l'indique le document romain du 19 mai 1986, l'effet de groupe serait « [...] un processus subtil d'introduction du converti et une découverte progressive de ses véritables interlocuteurs ainsi que l'approche générale basée sur la tromperie et l'affection [...] ». Cf. rapport du Saint-Siège, « Les mouvements religieux ou les sectes », *L'Osservatore Romano*, n° 20.

l'adepte assurent un modelage de celui-ci en un disciple dévoué corps et âme au dirigeant. La quête effrénée de puissance du gourou est confortée par la régression de l'individu et peut mener à une issue fatale.

Face à de tels dévoiements sectaires, la vigilance reste de mise : à ce stade, une intervention bien conduite peut permettre d'interrompre le processus.

La phase de reconstruction

Arrachée à ses racines, meurtrie dans sa chair, amputée dans son identité¹⁴, la recrue pourra être modelée de façon à appréhender l'existence selon l'éthique du groupement et à sacrifier son humanité à la cause du mouvement¹⁵.

En effet, il serait insuffisant de créer des conditions de déstabilisation, de désarroi et de vulnérabilité si n'étaient pas proposés parallèlement de nouveaux repères, des acquisitions, un projet différent, en bref une restructuration de la personnalité selon un modèle défini. Chacun des éléments de la remise en question doit trouver son corollaire restructurant.

La régression de l'intéressé acquise, le dirigeant du mouvement peut étancher sa soif de domination despotique et profiter de son autorité pour assouvir ses fantasmes les plus pervers. La discipline dictatoriale qu'il fait régner lui permet en effet d'obtenir de ses adeptes un respect absolu de l'éthique pourtant objectivement intolérable qui est propre à l'organisation.

Érigé en finalité immédiate, le verrouillage intellectuel et affectif vise à assurer la pérennité de la toute puissance du gourou. À ce stade, l'adepte n'est plus accessible à des arguments objectifs sur sa situation.

14. Le discours de Bhagwan illustre parfaitement cette situation : « Vous devenez personne, vous perdez votre identité. C'est la dernière décision de votre esprit par laquelle vous fermerez la porte au passé. L'identité est brisée, il n'y a plus de continuité, vous êtes neuf, vous naissez de nouveau. »

15. Le témoignage d'un ancien adepte des Témoins de Jéhovah est, à cet égard, éloquent : « Les gens vivent en autarcie, ne participent en rien à la vie économique, culturelle ou autre d'un pays. Ils sont un danger parce qu'ils vous détruisent tout simplement, vous écartent de votre famille, de vos amis, de la société même. Vous êtes isolés de tout, il y a un endoctrinement commun à tous les disciples et gare si vous essayez d'être vous-même. C'est interdit. » Cf. J. Guyard, *Les sectes en France, op. cit.*, p. 78.

Définir la dérive sectaire

L'absence de définition légale

Le législateur s'est refusé à définir le « culte », la « congrégation », l'« Église », la « secte » ou la dérive sectaire, sûrement dans le souci d'un respect profond de la laïcité.

L'action de l'État vise à prévenir et réprimer les pratiques et comportements dérivants et non les idées, opinions, croyances et convictions. La lutte contre les dérives sectaires se décline en effet dans un cadre juridique respectueux de la liberté de pensée, de conscience et de religion.

En réalité, l'objectif de la lutte contre les dérives sectaires traduit la prise en considération de la nécessité de combattre des activités jugées dangereuses, notamment en ce qu'elles bafouent les droits de la personne membre du mouvement considéré. Sur un plan politique et social, la lutte contre les dérives sectaires signifie donc un engagement des pouvoirs publics à combattre la dangerosité des mouvements sectaires ; en termes juridiques, la lutte contre les dérives sectaires traduit l'existence d'un risque pour les droits de l'homme et la société.

Il convient ici de contrer l'argument selon lequel la vigilance des pouvoirs publics à l'encontre des dérives sectaires aurait pour conséquence l'irrespect des croyances et par là même contredirait la laïcité. Une forte proportion des groupes concernés n'affiche aucun objectif religieux mais se cantonne à des activités soi-disant thérapeutiques, de développement personnel, voire pédagogiques. Les pouvoirs publics sont concernés par les dérives sectaires sans opérer de discrimination entre les objectifs qui les sous-tendent.

22

L'approche pragmatique : le faisceau d'indices retenu par les rapports parlementaires

Face à l'impossibilité manifeste de définir juridiquement une « secte » et dans un souci d'objectivité des mouvements étudiés, la Commission d'enquête parlementaire sur les sectes en France a retenu les critères suivants pour les appréhender et les caractériser¹⁶ :

16. J. Guyard, *Les sectes en France*, rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur les sectes, Paris, Documents d'information de l'Assemblée nationale, n° 2468, 1995, p. 13.

- la déstabilisation mentale;
- le caractère exorbitant des exigences financières;
- la rupture avec l’environnement d’origine;
- l’existence d’atteintes à l’intégrité physique;
- l’embrigadement des enfants;
- le discours plus ou moins antisocial;
- les troubles à l’ordre public;
- l’importance des démêlés judiciaires;
- l’éventuel détournement des circuits économiques traditionnels;
- les tentatives d’infiltration des pouvoirs publics.

À la vérité, la multiplicité des critères de dangerosité retenus témoigne du souci de cerner avec précision la réalité du risque sectaire. En effet, les mouvements n’arborent pas les mêmes caractéristiques, et ces critères ne présentent pas la même valeur probatoire ni la même capacité à rendre compte spécifiquement du risque.

Assurément, le discours antisocial, les démêlés judiciaires ou les tentatives d’infiltration des pouvoirs publics ne sont pas le fait des seuls groupes sectaires.

En revanche, la déstabilisation mentale, la rupture induite avec l’environnement d’origine, l’abus de faiblesse résultant d’une sujétion psychique ou psychologique, l’embrigadement des enfants ou leur enfermement dans des principes éducatifs désocialisants apparaissent au cœur de la notion de dérive sectaire.

La loi About-Picard du 12 juin 2001

Aux termes de l’article 223-15-2 du Code pénal : « Est puni de trois ans d’emprisonnement et de 375 000 euros d’amende l’abus frauduleux de l’état d’ignorance ou de la situation de faiblesse, soit d’un mineur, soit d’une personne dont la particulière vulnérabilité, due à son âge, à une maladie, à une infirmité, à une déficience physique ou psychique ou à un état de grossesse, est apparente et connue de son auteur, soit d’une personne en état de sujétion psychologique ou physique résultant de l’exercice de pressions graves ou réitérées ou de techniques propres à altérer son jugement, pour conduire ce mineur ou cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciables. Lorsque l’infraction est commise par le dirigeant de fait ou de droit d’un groupement 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, les peines sont portées à 5 ans d'emprisonnement et à 750 000 euros d'amende.»

Le texte vise notamment à protéger les personnes mises en état de sujétion psychologique ou physique, résultant de pressions ou procédés propres à altérer le jugement de la victime et l'amener à commettre des actes contraires à ses intérêts.

Singulière, la soumission psychique et/ou le laminage corporel de l'adepte assurent un modelage de celui-ci en un disciple dévoué corps et âme au dirigeant¹⁷ et au groupe, l'amenant à adhérer à l'inacceptable. Véritable marionnette actionnée par des pratiques manipulatoires, l'intéressé est en effet «condamné» à évoluer sous l'extraordinaire emprise du «grand Maître» et dans la crainte d'une exclusion sanction de la chaleureuse sphère d'adoption qu'est pour lui le groupement. Acculé dans un état de soumission absolu, dupé par le mensonge ou enivré par les promesses, il agit ou s'abstient d'agir contrairement à ce que commandent ses propres intérêts, indubitablement sous emprise.

Il apparaît que l'exploitation de la fragilité de la victime est fondée sur une absence de liberté de celle-ci. L'exploitation peut avoir n'importe quel objet: patrimonial (obtention d'une donation au profit de l'auteur de l'abus, signature d'une vente léonine...) ou extrapatrimonial (rupture des liens avec la famille...).

La première application de cette loi résulte de la condamnation en première instance du dirigeant de Néophare. Le 25 novembre 2004, le tribunal correctionnel de Nantes a condamné le dirigeant de Néophare à trois ans d'emprisonnement avec sursis assorti d'une mise à l'épreuve pendant cinq ans. Il a été reconnu coupable d'avoir abusé de l'ignorance et de la faiblesse de quatre adeptes en état de sujétion psychologique ou physique du fait de l'exercice de pressions graves ou réitérées ou de techniques propres à altérer leur jugement pour les conduire à des actes ou à des abstentions qui leur ont été gravement préjudiciables.

En effet, certains membres de ce groupement d'une vingtaine de personnes avaient rompu tout lien avec leur milieu professionnel et familial et les plus fragiles avaient pu être conduits à des comportements autodestructeurs. Ainsi, ce professeur d'éducation physique sans emploi qui s'est jeté sous les roues d'un véhicule quelques semaines après avoir manifesté un comportement suicidaire, ou ces deux autres personnes qui

17. Cf. *supra*.

ont tenté de mettre fin à leurs jours (l'une, conseillère principale d'éducation en arrêt de travail retrouvée dévêtue, sur le point de se précipiter du toit de l'établissement hospitalier où elle avait été placée; l'autre, son époux, tentant de se défenestrer du même bâtiment).

Essai de définition sémantique

L'infraction pénale suivie d'une condamnation définitive, plus généralement le recours au juge, ne constituent pas des critères suffisants de la dérive sectaire et ne permettent pas, à eux seuls, d'appréhender toute la réalité d'un risque qui rend légitimes les actions de prévention et la nécessaire vigilance des pouvoirs publics dans ce domaine.

En amont de l'infraction ou de l'atteinte objective à l'ordre public, les dérives sectaires doivent être recherchées partout où des individus ou des groupes créent ou entretiennent une sujétion physique ou psychologique.

Ces situations d'allégeance inconditionnelle à une personne ou à un groupe, qui conduisent à la perte de tout esprit critique ou de toute pensée autonome, deviennent sectaires puisque l'adepte ne peut y mettre fin.

Ainsi, la définition suivante de la dérive sectaire peut être avancée :

Une dérive sectaire est un dévoiement de la liberté de pensée, de conscience ou de religion, induit par un groupement organisé ou une personne isolée et qui se caractérise essentiellement par une sujétion physique ou psychologique exercée sur les personnes pour les conduire à des actes ou des abstentions qui leur sont gravement préjudiciables. L'allégeance inconditionnelle au dit groupement ou à ladite personne est potentiellement source tant de comportements illégaux¹⁸ ou illícites¹⁹ que de risques pour la moralité, la santé, la paix ou la sécurité publiques. En cela, si la dérive sectaire se traduit ordinairement par une infraction ou une atteinte objective à l'ordre public, elle ne se réduit pas à cette expression manifeste; en revanche, la dérive sectaire s'avère intrinsèquement attentatoire aux droits de l'homme et de l'enfant et/ou à l'équilibre social.

18. C'est-à-dire de comportements contraires à une norme juridique explicite.

19. C'est-à-dire de comportements contraires à un texte ordonnant ou prohibant voire de comportements contraires aux exigences fondamentales, même non formulées du système juridique.

Théorie et concepts étant exposés, la seconde partie de cet ouvrage se présente sous la forme d'un guide pratique, permettant à l'utilisateur d'accéder directement, dans le domaine qui le préoccupe, à l'état du droit sur le sujet.

Souvent, en effet, les actes administratifs des collectivités territoriales reposent sur un motif légitime, mais l'argumentation, en s'écartant des principes fondamentaux rappelés ci-dessus, devient irrecevable.

Or, s'il est acceptable de pointer un comportement attentatoire aux libertés individuelles ou aux fondements de la vie en société, la motivation d'une décision administrative ne peut en aucun cas reposer sur l'appartenance religieuse, philosophique ou morale ni même sur une qualification sectaire en l'absence de définition juridique de la secte : c'est le comportement dérivant qui doit asseoir toute décision administrative privative de droits. L'ensemble des décisions juridictionnelles est fondé sur le respect de ces principes et le présent guide les rapporte en les explicitant par fiche thématique.

Toutefois, il paraît utile sinon indispensable de lire intégralement et attentivement la première partie pour mieux appréhender les réponses aux problématiques développées dans chacune des fiches thématiques.

2

• partie •

Outils méthodologiques par domaine de compétences des collectivités territoriales

L'agent public au cœur du risque sectaire

L'agent public, décideur

Le devoir de neutralité de l'agent public

Dans les conditions prévues par la loi, les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus ; aux termes de l'article 72 de la Constitution de 1958, les responsables des affaires locales doivent être issus, par l'élection, de la collectivité territoriale concernée.

Les autorités locales, qu'elles soient exécutives ou délibérantes, sont des représentants légitimes des citoyens, et le préfet n'exerce plus qu'un contrôle de légalité des actes, *a posteriori*.

Fortes d'une légitimité politique, les autorités locales ne sont cependant pas affranchies du respect de diverses obligations. Dans le cadre de ce guide consacré aux collectivités territoriales face aux dérives sectaires, la règle de neutralité de l'agent public mérite une attention toute particulière. « Corollaire » du principe d'égalité¹, le principe de neutralité des services publics interdit en effet que ceux-ci soient assurés de façon différenciée, en fonction des convictions de leur personnel² ou de leurs usagers.

À l'instar de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, le statut général des fonctionnaires comme les autres textes législatifs ou réglementaires concernant les agents publics ne mentionnent à aucun moment les termes « laïque » ou « laïcité ».

Pourtant, dès lors que les collectivités territoriales s'insèrent dans une « République laïque », les agents de ces collectivités exercent

1. Cons. const. 18 sept. 1986, Communication audiovisuelle :AJDA 1987, p. 102.

2. Assurément, le principe de neutralité des services publics interdit à l'administration de recruter ou de traiter ses agents en fonction de leurs convictions. Cf. loi du 13 juillet 1983, portant titre I du Statut général des fonctionnaires, article 6 : « Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses. »

leurs fonctions dans un espace public non confessionnel – et non pas pluriconfessionnel.

Aussi, malgré la liberté de pensée, de conscience et de religion de l'agent, ses opinions personnelles ne doivent pas s'afficher en raison de l'obligation de neutralité des services publics, laquelle se rattache au principe général de neutralité, lui-même rattaché au vaste principe d'égalité. En effet, le principe de neutralité oblige les services publics à traiter leurs usagers de façon égalitaire, indépendamment de leurs opinions réelles ou supposées. Autrement dit, tous les usagers du service public doivent être traités de manière égale, sans préférence ni discrimination expresse ou même implicite³.

Cette loi de fonctionnement du service public commande donc que les convictions personnelles de l'agent n'influent nullement sur la manière dont il s'acquitte de ses fonctions. Aussi, dans la sphère professionnelle, elle impose à l'ensemble des agents des services publics un devoir de stricte neutralité; en matière religieuse, ce devoir de stricte neutralité se confond avec le principe de laïcité qui interdit la manifestation des croyances pendant le travail. En dehors de la sphère professionnelle, les agents publics retrouvent leur entière liberté d'expression; toutefois, elle reste limitée en la forme, en raison de l'obligation de réserve qu'ils doivent observer.

⇒ **Dans la sphère professionnelle : l'interdiction d'extérioriser ses croyances personnelles**

- Interdiction de toute propagande ou acte de prosélytisme explicite.
- Prohibition du port de tout signe d'appartenance religieuse visible.

La raison d'être des agents est de servir une collectivité publique qui est constitutionnellement laïque; ils doivent assurer le service non seulement en étant eux-mêmes neutres dans l'exercice de leurs fonctions, mais aussi en donnant l'image de l'impartialité afin que la neutralité du service public ne puisse être mise en doute.

30

3. Le Conseil d'État garantit la neutralité des services publics à l'égard des usagers en affirmant l'existence d'un « devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public ». Le Conseil d'État garantit la neutralité des services publics à l'égard des usagers en affirmant l'existence d'un « devoir de stricte neutralité qui s'impose à tout agent collaborant à un service public ». Cf. CE 3 mai 1950, Delle Jamet : Rec. p. 247.

- Interdiction d'utilisation des moyens du service en faveur des convictions personnelles.

Le fait, pour un agent public, d'extérioriser ses croyances dans l'exercice de ses activités professionnelles constitue une méconnaissance de l'obligation professionnelle de neutralité – notamment religieuse – et donc une faute.

Lorsque cette faute est clairement caractérisée, elle autorise l'engagement d'une procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent public; elle peut fonder la suspension de l'agent et même aboutir à son éviction du service.

⇒ **En dehors de la sphère professionnelle : l'obligation de réserve**

L'obligation de réserve consiste en un « devoir pour le fonctionnaire lorsqu'il est amené à manifester publiquement ses opinions de mesurer les mots et la forme dans laquelle il les exprime, c'est-à-dire de s'abstenir de donner à ses critiques une forme grossière ou insultante⁴ ».

Ainsi, l'agent peut exprimer toute opinion, quelle qu'elle soit; toutefois, il doit veiller à l'exprimer avec modération, en évitant d'utiliser des termes ou d'adopter un comportement qui pourraient choquer et provoquer dans l'opinion publique une perte de confiance à l'égard des services publics.

L'agent public ne peut mettre en cause, du fait de l'obligation de réserve, même en dehors de son cadre de travail, les conditions d'exercice du service. Il ne doit pas prendre le risque de déconsidérer le service public qu'il sert. Ainsi, un membre du corps enseignant ne peut critiquer publiquement le service éducatif.

C'est dire que cette exigence d'une certaine retenue dans l'expression de ses opinions en dehors de ses activités professionnelles ne vise pas à brimer l'agent dans sa vie personnelle; elle est établie dans l'intérêt des services publics en empêchant que le comportement de celui-ci dans la sphère privée ne rejaille sur ses activités dans le public.

Grâce aux subtilités jurisprudentielles, l'obligation de réserve ne s'impose aux agents publics qu'avec discernement, dans la stricte mesure exigée par l'intérêt de leur service; en cela, elle apparaît comme une restriction acceptable de la liberté d'expression.

4. J. Robert, note sous CE 1^{er} déc. 1972, Dlle Obrego : D. 1972, jur., p. 194.

L'obligation de neutralité qui s'impose à l'agent public a pour objet tout à la fois de garantir la liberté de conscience de chacun et de donner aux usagers l'assurance d'une égalité de traitement quelles que soient leurs convictions religieuses, philosophiques ou morales.

La motivation des décisions administratives : une obligation aménagée

Conformément à la loi du 11 juillet 1979⁵, tout acte administratif doit comporter des motifs, c'est-à-dire des raisons de droit et de fait qui l'expliquent et le justifient.

⇒ Le principe d'une motivation facultative

- La signification du principe

En principe, la motivation, au sens formel, reste facultative ; toutefois, elle tend à devenir obligatoire pour un nombre grandissant de décisions administratives.

Au-delà de l'hypothèse particulière des actes qui prononcent une sanction, le Conseil constitutionnel constate que « les règles et principes de valeur constitutionnelle n'imposent pas par eux-mêmes aux décisions exécutoires émanant d'une autorité administrative [...] d'être motivées » (cf. Cons. const. 27 novembre 2001, décembre n° 2001-451 DC).

Seul l'énoncé des motifs est facultatif : l'existence des motifs demeure exigée ; assurément, elle est impérative. Aussi, un acte dépourvu de motifs encourrait la censure du juge administratif. D'ailleurs, ce dernier peut enjoindre l'autorité administrative d'exposer les motifs d'une décision attaquée devant lui dès lors qu'il l'estime nécessaire.

- Un principe assorti d'exceptions

Toutefois, le législateur et la jurisprudence ont introduit de multiples exceptions qui visent à limiter le principe de la motivation facultative⁶.

⇒ Les exigences induites par la motivation obligatoire

- La motivation doit être écrite et comporter « l'énoncé des considérations de fait et de droit qui constituent le fondement de la décision ».

5. Loi n° 79-587 du 11 juillet 1979, relative à la modification des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public.

6. Cf. loi du 11 juillet 1979, articles 1 et 2.

C'est exiger que la décision précise tant les éléments de fait que les éléments de droit utiles (au moins clairement mentionnés dans les visas) et, enfin, les éléments du raisonnement qui permettent de comprendre la décision prise.

En réalité, la loi consacre la jurisprudence antérieure qui requiert une motivation sérieuse et non une simple clause de style vague ou stéréotypée. Dans ce même esprit, la motivation par référence n'est concevable que lorsque la référence est unique et le texte très précis.

L'étude de la jurisprudence révèle que les juridictions se montrent rigoureuses : nombre d'annulations sont prononcées pour absence ou insuffisance de motivation, en raison le plus souvent de l'imprécision des éléments de fait.

- La motivation doit figurer dans le corps même de l'acte ou sur un document explicite qui l'accompagne.

Face au risque sectaire, la motivation de l'acte administratif est d'autant plus essentielle qu'elle ne doit pas laisser penser que la décision prise par l'agent public est fondée sur les convictions personnelles du demandeur, sur son appartenance religieuse et ce, en raison du nécessaire respect de la liberté de pensée, de conscience et de religion.

⇒ **Motivation erronée et sanction du défaut de motivation**

- En cas de dérives sectaires, une motivation de refus doit respecter les grands principes des libertés publiques et les dispositions du droit, excluant par là même les motifs discriminatoires liés à la simple appartenance à un mouvement de pensée ou à une croyance religieuse ou philosophique.

Dès lors, il faut examiner concrètement, au cas par cas, si les circonstances de l'espèce permettent, au regard de la loi, de prendre une décision administrative de refus.

- L'absence de motivation entache d'illégalité pour vice de forme substantiel la décision qui aurait dû être motivée. Toutefois, cette sanction connaît quelques nuances et n'est pas un moyen d'ordre public.

La communication des documents administratifs, une obligation limitée

L'action des pouvoirs publics à l'égard des mouvements sectaires ne peut se concevoir que dans un cadre rigoureusement légal et dans une parfaite transparence. Certes évident en démocratie, ce principe revêt toute son acuité lorsqu'il s'agit pour l'Autorité publique de pointer des agissements contraires aux droits de l'homme ou à la dignité des personnes.

Assurément, la fin ne saurait jamais justifier les moyens. Ces libertés, ces garanties citoyennes, chèrement acquises ou reconquises lorsqu'elles étaient bafouées, doivent être préservées. Et, depuis deux décennies, pour répondre à une attente toujours plus forte de nos concitoyens, divers textes législatifs ou réglementaires sont venus renforcer l'obligation de transparence de la puissance publique.

Ces mesures positives ont une contrepartie qu'il importe de bien mesurer : elles ouvrent la porte à toutes sortes de manœuvres de la part d'organisations ou de personnes conscientes de l'intérêt que peut revêtir l'emploi de « l'arme juridique » dans leur combat contre l'autorité de l'État. En réalité, peu importe à ces organisations de gagner : l'essentiel est de s'ériger en victimes d'une répression sauvage, de paralyser l'action des services, de gagner du temps.

⇒ De l'exercice à l'abus du droit de communication : les demandes faites au titre de l'accès aux documents administratifs (CADA)

Le principe directeur est que l'administration n'a pas de secret pour le citoyen : ce dernier dispose d'un véritable droit à l'information sur l'activité de l'administration, sans condition de nationalité et sans besoin de justifier d'un intérêt à agir.

34

La communicabilité des documents administratifs, un principe tempéré

Exposé du principe

Sont communicables, quel que soit leur support, les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions élaborés ou détenus par l'État, les collectivités

territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public.

Les tempéraments apportés au principe de la communicabilité des documents administratifs

• Certains actes échappent à l'obligation de communication. Dans les cas qui nous concernent, ne sont pas communicables :

- les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours ;
- les documents faisant l'objet d'une diffusion publique ;
- les documents non administratifs comme les demandes de renseignement ou demandes de motivation ;
- les documents lorsque les demandes sont abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique ;
- les documents dont la divulgation serait de nature à porter atteinte à la sûreté de l'État, la sécurité publique ou à la sécurité des personnes et notamment tout document classifié au titre du secret-défense ;
- les documents dont la divulgation porterait atteinte au déroulement des procédures engagées devant les juridictions, ou aux opérations préliminaires à de telles procédures sauf autorisation donnée par l'autorité compétente.

• Certains actes ne sont communicables qu'à l'intéressé. Sont ici visés les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte au secret de la vie privée, ainsi que les dossiers personnels ;
- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique nommément désignée ou facilement identifiable ;
- faisant apparaître le comportement d'une personne dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Mais un véritable problème se pose lorsque ces lois protectrices des droits des citoyens sont utilisées de façon abusive par des associations ou des particuliers liés à des mouvements sectaires.

35

L'abus du droit à la communication des documents administratifs

Il importe de garder à l'esprit que les demandes multiples de communication des documents administratifs ne tendent pas à défendre un droit individuel mais bien à mettre en difficulté des administrations ou associations dont l'objectif est de lutter contre les dérives sectaires.

Assurément, le but insidieux mais réel est d'entraver l'action développée par les services publics et d'impressionner ceux qui veulent prévenir ou dénoncer les atteintes aux libertés.

Il n'est pas aisé pour une collectivité territoriale de savoir si d'autres services d'administrations, locales ou non, ont reçu une demande similaire, susceptible de caractériser la « demande abusive ».

Ce principe de communicabilité présente des risques dans le domaine particulier de la vigilance et de la lutte contre les dérives sectaires. Le principal risque est de porter gravement atteinte à la sécurité des personnes et à la sécurité de l'action administrative. Les refus de communication pourraient donc utilement être motivés, de façon concrète sur les atteintes à la sécurité.

⇒ **Les demandes formulées au titre de l'accès aux documents administratifs : un terrain sensible**

Les difficultés d'application relatives aux demandes d'associations ou de particuliers liés à des mouvements sectaires : le cas particulier des établissements hospitaliers psychiatriques.

C'est essentiellement l'association filiale de la Scientologie, la Commission des citoyens pour les droits de l'homme, qui sollicite la communication des registres des visites d'internements psychiatriques, le règlement intérieur des centres hospitaliers spécialisés (CHS), les demandes d'habilitations préfectorales, le budget et les comptes financiers des établissements.

Dans ce domaine précis, le danger est de communiquer l'identité des personnels et des patients des CHS, qui se trouvent ainsi fragilisés ; ce danger s'avère d'autant plus patent s'agissant de la communication de l'identité des personnes prises en charge dans ces hôpitaux puisque leur fragilité initiale les érige en cibles idéales pour les mouvements sectaires, et ce, de surcroît, au mépris du secret médical.

Les effets pervers sur l'action des pouvoirs publics

Annihiler l'action des services publics

Le principal risque consiste à communiquer aux associations sectaires la ligne d'action des services publics et par là même à fournir des arguments « sur mesure ». La conséquence la plus grave est bien de vider l'action des administrations de son sens en la rendant délibérément inefficace.

Stigmatiser des personnes identifiées aux fins d'intimidation

Le risque consiste à stigmatiser dans les organes de communication des mouvements sectaires dans un but d'intimidation des personnes dont le nom figure sur les documents administratifs communiqués.

Cette « guerre d'usure » est encore plus difficile à gérer pour les victimes de mouvements sectaires et leurs familles ainsi que pour les associations qui les soutiennent, car elles ont parfois à subir un véritable harcèlement ainsi que des procédures judiciaires coûteuses, les mouvements sectaires choisissant toujours la voie procédurale la plus avantageuse pour eux.

L'agent public, cible potentielle

La nécessaire vigilance de l'agent

Face aux stratagèmes développés par certains mouvements sectaires, la vigilance de l'agent public est plus que jamais de mise. Même averti de leurs méthodes sans cesse renouvelées tant de recrutement captieux que d'infiltration discrète, l'agent public ne doit pas s'imaginer à l'abri de tout risque, de toute emprise, d'autant que ses sphères de compétences sont autant de champs propices à l'éclosion de dérives sectaires.

Le risque inhérent à la formation professionnelle

En sa qualité de candidat à une formation professionnelle, l'agent public devient une cible potentielle de dérives sectaires. Dans ce secteur pour le moins apprécié de certains mouvements, sa vigilance reste essentielle. Dans son choix personnel, il lui sera opportun de recourir à l'outil méthodologique mis à sa disposition dans l'exercice de cette compétence (*cf. infra*).

Les autres institutions du secteur public, telles que les syndicats et les organismes collecteurs des fonds de financement de la formation professionnelle, sont des partenaires essentiels dans la vigilance à l'égard du risque sectaire et dans le respect des objectifs légaux fixés en la matière.

Le risque d'instrumentalisation

En sa qualité d'acteur de la mise en œuvre des politiques publiques, l'agent des collectivités territoriales constitue là aussi une cible potentielle d'une instrumentalisation, toujours aux fins de dévoiement, d'en-trave et même de paralysie des dispositifs d'intérêt général.

⇒ Le risque ressource

Les mouvements à caractère sectaire mettent en œuvre des moyens importants afin d'asseoir leur influence. L'acquisition d'un important patrimoine, financier ou immobilier, constitue un élément déterminant de valorisation et de légitimation, il passe par la création d'organismes satellites à but économique et commercial, destinés à favoriser leur enrichissement et leur puissance. Ces entités permettront aussi, par là même, de rendre moins apparente, voire totalement invisible, la menace sectaire puisque le lien entre les activités économiques de l'organisme en question et les visées sectaires ne sera pas évident.

Soucieuses de se mettre à l'abri des aléas financiers, certaines organisations sectaires investissent souvent dans l'immobilier. Ces biens immobiliers, qui font office de vitrine honorable, leur servent aussi pour assurer le développement de leurs activités. Ils deviendront ainsi progressivement des lieux de séminaires ou de stages, des sièges administratifs et des centres de management de l'ensemble des structures au service de l'organisation.

La modernisation et la professionnalisation des mouvements et des réseaux sectaires conduisent, au niveau des moyens de collecte d'argent des mouvements, à une substitution progressive de la recherche systématique de ressources professionnelles aux traditionnelles opérations de recueil de dons et legs trop limitées, trop aléatoires et toujours insuffisantes par rapport aux exigences du leader ou du groupe.

Les collectivités territoriales, en raison de leurs compétences nouvelles, peuvent dorénavant être victimes de telles démarches.

La contribution des adeptes aux mouvements à caractère sectaire

Entrer dans un mouvement à caractère sectaire est moins difficile qu'en sortir. Une fois accepté par son «groupe», le nouvel adepte doit se soumettre à de multiples règles et contraintes, dont celle de la contribution financière, conséquence d'une exigence – implicite ou explicite

– corrélée à une promesse de réussite, de meilleure connaissance de soi, de renforcement de ses potentialités.

Pour l'agent public adepte d'un mouvement sectaire, cette contribution peut prendre la forme d'un favoritisme du mouvement auquel il appartient, dans le cadre de la passation des marchés publics passés par la collectivité.

Le risque de contribution involontaire des collectivités territoriales aux ressources des mouvements à caractère sectaire

En professionnalisant à la fois leur organisation et leur démarche d'intrusion dans la vie économique et sociale, les mouvements à caractère sectaire prennent place dans la société par l'entremise de prestations, par l'insertion personnelle de membres ou par la vente de méthodes, de processus, de produits et de logiciels. En ce qui concerne la vente de logiciels, c'est le signe d'une intrusion plus affinée puisqu'elle se poursuivra à coup sûr par la fourniture ultérieure de services de maintenance et l'instauration d'une relation de dépendance dans la durée.

Cette intrusion démultipliée peut conduire la collectivité territoriale à être progressivement infiltrée et à voir ses décisions influencées.

⇒ Le risque « processus de décision »

Les organisations sectaires ont compris depuis longtemps qu'elles pouvaient avoir un rôle à jouer dans les processus de décisions administratives. Par le biais de leurs adeptes, eux-mêmes déjà en place dans la collectivité territoriale en tant que fonctionnaires, ou par celui des prestataires extérieurs, les organisations sectaires nourrissent l'espoir d'influer sur les décisions à venir.

⇒ Le risque fonction

Les mouvements sectaires peuvent être peu à peu en mesure d'établir des relations de partenariat avec les titulaires de postes clés au sein de la collectivité territoriale. Ayant besoin d'appuis, ils pensent trouver ces points d'ancrage dans l'investissement humain des processus de décision, c'est-à-dire les niveaux sensibles et stratégiques de la collectivité territoriale.

Le choix porté sur certaines personnes de l'administration locale n'est pas le fruit du hasard. La fonction exercée par un individu est un critère déterminant dans la phase de recrutement. Plus le niveau de

responsabilité est élevé, plus son soutien peut se révéler profitable au mouvement, quand bien même l'interlocuteur ciblé n'aurait pas détecté le risque, ce qui peut être souvent le cas.

En parvenant à approcher et à manipuler les personnes les plus influentes, les mouvements à caractère sectaire vont exercer un pouvoir, en s'appropriant des informations stratégiques et en influant sur les décisions.

Il convient de prévenir le risque de dérives sectaires au niveau de toutes les fonctions et de concevoir des modalités d'intervention adaptées à chacun d'entre eux, tant en termes de dissuasion que de réaction en cas d'intrusion ou d'émergence du risque.

Comme tout décideur, les élus locaux sont susceptibles de constituer des cibles pour les mouvements sectaires et il convient de porter une attention soutenue au poste particulièrement sensible de directeur des ressources humaines et de responsable du service informatique.

- Le directeur des ressources humaines est un personnage essentiel dans la vigilance à l'égard du risque sectaire. Il joue un rôle d'interface entre les fonctionnaires et l'exécutif local. Il réunit à lui seul de multiples compétences et ses missions peuvent être vastes au sein de la collectivité territoriale. Il supervise à la fois :

- les relations sociales ;
- la gestion du personnel et notamment l'adéquation des compétences des salariés avec les besoins en évolution constante de l'entreprise ;
- la communication interne en matière de politique de recrutement et de gestion des personnels.

Outre le contact avec les agents publics, la fonction de directeur des ressources humaines requiert de nombreuses qualités telles que l'écoute, le sens de la médiation, des capacités de management. Ce « profil » est une cible essentielle des prestataires relevant de réseaux à caractère sectaire.

- Le responsable du service informatique est quant à lui au cœur des données personnelles des agents publics et des stratégies de la collectivité territoriale. En cela, il intéressera un prestataire de services affilié à une organisation sectaire car il sera une clé d'accès à des données personnelles, révélant notamment une situation de fragilité (divorce, perte d'un être cher...) ainsi que les modes d'action et de fonctionnement de l'institution elle-même.

Les affaires culturelles et sportives

La protection du patrimoine culturel

Très souvent, les collectivités territoriales financent les actions à caractère culturel.

Pour les opérations les plus importantes, le système du partenariat est généralement utilisé, par le biais des financements croisés réunissant l'État et diverses collectivités territoriales ainsi que des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

Les lois de décentralisation de 1982-1983 rappellent ou précisent quelles sont les compétences des collectivités en matière culturelle. Pour mettre en œuvre leur politique culturelle, elles bénéficient de transferts financiers de l'État.

Le patrimoine culturel contribue à l'identité et à la richesse des collectivités territoriales. Ces dernières se préoccupent de sa mise en valeur parce qu'il est particulièrement visible et qu'il participe au maintien ou au développement du tourisme.

La richesse culturelle des collectivités territoriales

L'inventaire général du patrimoine culturel est confié à la région, sous le contrôle scientifique et technique de l'État. La région peut déléguer cette compétence, par voie conventionnelle, aux autres collectivités souhaitant exercer cette mission.

C'est le patrimoine immobilier des communes qui est le plus important.

Les communes et les EPCI ont également à leur charge les dépenses nécessaires à l'entretien et à la conservation des églises antérieures à 1905.

S'agissant des monuments historiques, certains sont classés puisqu'ils présentent, historiquement ou artistiquement, un intérêt public; d'autres sont seulement inscrits sur un inventaire supplémentaire car même s'ils apparaissent moins prestigieux, ils offrent tout de même un intérêt suffisant pour justifier leur préservation.

Le transfert par l'État aux collectivités territoriales de la propriété des immeubles inscrits ou classés figurant sur une liste établie par décret en Conseil d'État, ainsi que la propriété des objets mobiliers qu'ils renferment, est possible si elles le demandent.

Les collectivités territoriales peuvent jouer un rôle important en matière d'animation et souhaiter augmenter le nombre de visites sur ces monuments. Le transfert s'effectue à titre gratuit et la collectivité candidate doit préciser les conditions dans lesquelles elle entend assurer la conservation et la mise en valeur de l'immeuble.

Les risques sectaires encourus

⇒ Acquisition du patrimoine des collectivités territoriales, ou classé, ou inscrit

42 Selon le rapport parlementaire Guyard-Brard de 1999, *Les Sectes et l'argent*, la plupart des mouvements sectaires utilisent leurs revenus pour acquérir un patrimoine, essentiellement immobilier. Ces biens constituent la vitrine des mouvements et leur permettent de disposer de locaux utiles aux différents rites ou séances qui ponctuent leur vie. Le rapport indique également que c'est aussi « un moyen d'écouler les sommes versées en espèce que les sectes reçoivent de leurs adeptes. Chacun connaît des exemples de châteaux acquis par une secte [...]. Le goût des mouvements sectaires pour les vieilles pierres n'est pas une fausse réputation [...] leur intérêt pour les demeures historiques a été jugé suffisamment inquiétant pour que la direction du patrimoine s'en alarme et attire l'attention sur les exemples de spoliation de sites classés ou inscrits, à la suite de leur occupation par des mouvements sectaires⁷ ».

S'il n'y a pas lieu pour les collectivités territoriales de s'immiscer dans des relations commerciales ou contractuelles entre deux particuliers, il apparaît essentiel, pour la protection du patrimoine, de veiller à ce

7. Rapport parlementaire Guyard-Brard, *Les sectes et l'argent*, La Documentation française, 1999, p. 182 et s.

que les règles de protection au titre des monuments historiques soient strictement mises en œuvre sous la surveillance de l'architecte des bâtiments de France.

⇒ **Détournement, dégradation ou destruction du patrimoine des collectivités territoriales**

La MIVILUDES a été destinataire de divers types de signalements ayant fait l'objet de procédures judiciaires, de comportements portant gravement atteinte au patrimoine de certaines communes.

- En premier lieu, il convient de mettre en lumière les destructions d'églises, de chapelles ou de profanations de cimetières commis dans le cadre de pratiques satanistes. Les profanations satanistes se caractérisent notamment par des croix retournées et des inscriptions injurieuses à l'égard du christianisme (666, pentacles.) La plupart des auteurs agissent en groupe par haine de la religion catholique.

Précisons d'emblée que ce n'est pas le satanisme en tant que croyance qui préoccupe la MIVILUDES – le culte à Satan ou à toute autre déité est libre – mais bien les dérives liées à ce culte qui nécessitent une vigilance particulière.

Déjà, dans son rapport de 2004, la MIVILUDES avait souligné la montée du satanisme en France, pointant les portes d'entrée que leur semblaient être internet, la musique et la mouvance gothique ou métal en particulier à l'égard des jeunes. Il n'est pas inutile de rappeler que les sectes lucifériennes et satanistes étaient déjà répertoriées dans le rapport de 1995, *Les Sectes en France*, de la Commission parlementaire présidée par Alain Gest⁸.

Depuis, ce phénomène n'a jamais diminué; au contraire, il s'est amplifié. Toutes les informations remontées à la MIVILUDES concernant ces dérives ont conduit en novembre 2006 à la publication à La Documentation française de deux livrets :

- l'un, à destination du grand public, *Le Satanisme, un risque de dérive sectaire*, cf. www.miviludes.gouv.fr;
- l'autre, à destination des services de police et de gendarmerie, *Les Dérives sataniques, guide pratique de l'enquêteur*.

8. Rapport parlementaire Gest, *Les sectes en France*, 1995, La Documentation française.

Les chiffres sont éloquentes : 92 cas de profanations à caractère sataniste depuis le 1^{er} janvier 2007 (soit une augmentation de 300 % sur les trois dernières années). En avril, c'est un cas de profanation par jour.

Les membres de cercles satanistes ont des pratiques initiatiques visant par exemple à accomplir un certain nombre de profanations de cimetières avec ou sans exhumation de cadavre, avec ou sans tag à connotation raciale. Ainsi en 2007, le patrimoine religieux culturel de plusieurs communes bretonnes (des fontaines, des calvaires, une chapelle du XVI^e siècle...) a été la cible de dégradations et destructions graves portant une signature à connotation satanique.

- Dans un second temps, il y a lieu de mentionner le cas de ce château de Haute-Saône, protégé au titre des monuments historiques, complètement dépouillé de ses cheminées, de ses parquets et boiseries XVIII^e siècle, par un groupe sectaire allemand. Des trous avaient été percés pour permettre le passage de tapis roulant. La procédure judiciaire a débuté sur des atteintes aux personnes puis a évolué, en liaison avec l'architecte des bâtiments de France, vers des infractions visant des atteintes aux biens. Des condamnations financières ont été prononcées, entraînant le départ du mouvement et de son responsable en Allemagne.

Les manifestations culturelles ou sportives

Le sport

Les collectivités territoriales contribuent, avec d'autres acteurs, au développement des activités physiques ou sportives. Pour les aider à la promotion de ces activités, une Commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature est créée auprès du président du conseil général.

44

Les collectivités territoriales (ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale) développent une politique d'équipement et d'activités sportives en lien avec les clubs et les associations ; elles peuvent aussi décider de construire des équipements sportifs, puis de les gérer.

⇒ Le financement du sport professionnel et amateur

Le sport professionnel

Des subventions peuvent être versées à des clubs sportifs professionnels, à condition que les collectivités territoriales financent des

missions d'intérêt général. Les clubs peuvent se livrer à des actions de formation, de perfectionnement ou d'insertion professionnelle des jeunes sportifs accueillis dans des centres de formation agréés. Ils peuvent aussi participer à des actions éducatives, d'intégration ou de cohésion sociale ou visant à l'amélioration de la sécurité du public et à la prévention de la violence dans les enceintes sportives.

Les aides versées par les collectivités territoriales doivent être conformes à la réglementation communautaire, et notamment au régime des aides d'État.

Par ailleurs, les collectivités territoriales peuvent financer les groupements sportifs professionnels, par exemple sous la forme d'achat de places ou de sponsoring. Elles peuvent décider de soutenir les sportifs de haut niveau situés dans leur territoire en leur attribuant des bourses ou des contrats d'image leur réservant l'exclusivité du droit d'utilisation de l'image du sportif.

Le sport amateur

Les clubs amateurs peuvent être subventionnés par les collectivités territoriales dès lors que le financement est justifié par un intérêt public local.

Très souvent, le financement prend la forme de subventions directes ou indirectes (prestations diverses apportées par les services de la collectivité). Les collectivités peuvent aussi régler directement des frais divers (frais de transport et de nourriture) liés à la pratique d'un sport amateur.

Elles peuvent accorder leur garantie aux emprunts contractés en vue de l'acquisition de matériels ou de la réalisation d'équipements sportifs par certaines associations.

⇒ La construction d'équipements sportifs

Les collectivités territoriales sont les principaux constructeurs d'équipements dès lors qu'ils répondent à un intérêt public local. Les équipements sportifs construits par les collectivités territoriales restent ensuite leur propriété.

Généralement, le mode de gestion choisi est celui de l'exploitation directe par la collectivité (régie); toutefois, la collectivité peut envisager d'en déléguer la gestion à une personne privée (association...) ou publique (groupement d'intérêt public...). Elle peut aussi créer un office municipal des sports qui est consulté par les élus avant toute prise de décision en matière de gestion d'équipements sportifs ou de subventions.

Quel que soit le mode de gestion décidé par la collectivité, cette dernière doit assurer une égalité de traitement entre tous les utilisateurs des équipements sportifs.

⇒ La réglementation en vigueur

L'État exerce dans le domaine du sport une action prépondérante, qui ressort particulièrement des dispositions de l'article L.111-1 du Code du sport.

Toutefois, le même article prévoit la coopération entre l'État et les collectivités décentralisées, qui s'exerce par la voie de conventions conclues dans les conditions définies à l'article 7 de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

Cette responsabilité prééminente de l'État ne fait pas obstacle au principe général de libre administration des collectivités décentralisées. C'est ainsi, par exemple, que les maires et les présidents de conseils régional ou général peuvent subventionner les associations sportives, de jeunesse et d'éducation populaire, pour des missions d'intérêt général, même si elles n'ont pas reçu l'agrément de l'État.

Dans le domaine de la protection des enfants et des jeunes, la compétence de droit commun est confiée au président du conseil général (services d'aide sociale à l'enfance), à l'exception de la protection des mineurs accueillis en séjours collectifs de vacances hors du domicile parental puisque cette compétence est alors dévolue au préfet.

Dans ce cadre général, le ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports met en œuvre un ensemble de dispositions législatives et réglementaires qui ont pour objectif, selon les activités et les publics de son domaine de compétences, de protéger :

- les enfants et les jeunes accueillis en centres de vacances et de loisirs ;
- les pratiquants des clubs sportifs et les adhérents des associations de jeunesse ou d'éducation populaire et leurs cadres bénévoles.

Force est d'observer que cette réglementation a essentiellement pour objectif la protection des pratiquants et adhérents des activités sportives socioéducatives et de jeunesse, avec une attention particulière pour les mineurs, contre tous les abus dont ils pourraient être les victimes.

Dans le domaine des dérives sectaires, il peut s'agir des excès du *coaching* avec l'emprise mentale que peuvent exercer certains entraîneurs. Pour les activités de jeunesse, le risque est celui de l'endoctrinement et

de l'enfermement de groupes de mineurs pris en charge à l'occasion des vacances et des loisirs.

Le rapport de la Commission d'enquête parlementaire intitulé *L'Enfance volée, les mineurs victimes des sectes* constate que « l'analyse de la réglementation relative aux agréments jeunesse, éducation populaire et sports montre que le ministère de la Jeunesse et des Sports dispose d'outils permettant d'exercer un contrôle rigoureux sur lesdites associations⁹ ».

Les pouvoirs publics veillent spécialement à la qualité de l'encadrement des activités et au fonctionnement démocratique des associations sportives et socioculturelles. Cette attention particulière se traduit par la délivrance de diplômes – d'État ou fédéraux – et par la mise en œuvre de l'agrément des associations ou fédérations.

Ces dispositions sont pour la plupart codifiées aujourd'hui dans le Code de l'éducation, le Code du sport, le Code de l'action sociale et des familles et le Code de la santé publique.

La protection des mineurs accueillis hors du domicile familial

Les dispositions de l'ordonnance n° 2005-1092 du 1^{er} septembre 2005 relative au régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs font obligation aux organisateurs de ces accueils de mineurs d'en faire la déclaration en préfecture et ceci, désormais, dès la première nuit d'hébergement, le dispositif étant ainsi notablement renforcé (décret n° 2006-923 du 26 juillet 2006).

La loi oblige également les organisateurs à élaborer un projet éducatif pour l'accueil de mineurs dans les centres de vacances ou les centres de loisirs sans hébergement.

Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées :

- dans le Code de la santé publique, article L. 2324-1 et s.;
- dans le Code de l'action sociale et des familles, articles L. 227-1 à L. 227-12.

En outre, les personnes chargées de l'animation et de la direction des séjours justifient d'une qualification en matière d'encadrement d'enfants et de jeunes, acquise à l'issue d'une formation [brevets d'aptitude

9. *L'enfance volée, les mineurs victimes des sectes*, 2006, p. 119.

aux fonctions d'animateur et de directeur – BAFA, BAFD ou diplômes équivalents (articles R. 227-12 à R. 227-22 du Code de l'action sociale et des familles)].

Les pratiquants sportifs, jeunes ou adultes

Diverses dispositions du Code du sport fixent les règles générales des pratiques physiques et sportives et veillent à la protection des sportifs. Ce sont notamment les règles relatives à :

La lutte contre le dopage et à la protection de la santé des sportifs

L'article L. 231-5 prévoit que « les fédérations sportives veillent à la santé de leurs licenciés et prennent à cet effet les dispositions nécessaires, notamment en ce qui concerne les programmes d'entraînement ».

Les dispositions relatives la prévention et à la répression du dopage figurent aux articles L. 232-1 à L. 232-31.

Le Code de la santé publique prévoit également des dispositions déterminant les agissements interdits en ce domaine et les sanctions pénales applicables à l'article L. 3631-1 et s.

L'encadrement – professionnel et bénévole – des activités physiques et sportives (APS)

L'enseignement et l'encadrement des activités physiques et sportives (APS) à titre professionnel relève des articles L. 212-1 et s. du Code du sport.

Cette obligation d'être titulaire d'un diplôme est assortie d'une obligation de déclaration (au préfet) de l'exercice de la profession d'éducateur sportif.

48

L'encadrement bénévole des APS relève, lui, de la compétence des fédérations dirigeantes que l'article L. 211-2 responsabilise en la matière.

La procédure d'agrément des associations

Cette procédure concerne aussi bien les fédérations et les associations sportives que les associations de jeunesse et d'éducation populaire.

Pour le domaine des activités physiques et sportives, le Code du sport distingue les fédérations délégataires (de service public, article

L. 131-14 du Code du sport) et les fédérations agréées par le ministre chargé des sports (article L. 131-8).

Les associations sportives (les clubs) quant à elles peuvent obtenir l'agrément du préfet; les conditions portent essentiellement sur le fonctionnement démocratique et « transparent » de l'association :

- les associations sportives ne peuvent bénéficier de l'aide de l'État qu'à la condition d'avoir été agréées;
- les associations de jeunesse et socioculturelles relèvent, pour leur part, des dispositions de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001.

L'agrément est notamment subordonné à l'existence et au respect de dispositions statutaires garantissant la liberté de conscience, le respect du principe de non-discrimination, leur fonctionnement démocratique, la transparence de leur gestion.

L'association doit avoir fait la preuve de la qualité et de la dimension éducative de son intervention.

Enfin, l'autorité administrative peut prononcer le retrait de l'agrément d'une association sportive ou socioculturelle lorsqu'elle ne remplit plus les critères exposés ci-dessus ou pour tout motif grave, notamment pour tout fait contraire à l'ordre public.

C'est pourquoi lorsque des institutions, au premier rang desquelles les collectivités territoriales, font appel au partenariat des associations de jeunesse, d'éducation populaire ou sportives, il leur est vivement recommandé de les choisir avec discernement et de donner la priorité aux associations agréées.

On pourra retrouver ces informations sur le site internet de la MIVILUDES : www.miviludes.pm.gouv.fr

Les interventions économiques

Les aides en faveur des entreprises

La reconnaissance d'un véritable pouvoir d'intervention économique des collectivités territoriales découle des lois de décentralisation du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983.

Cela étant, l'État garde la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale et les interventions économiques des collectivités territoriales ont théoriquement un caractère subsidiaire. Il n'en demeure pas moins que les initiatives des collectivités en matière économique sont aujourd'hui considérables.

Les collectivités territoriales ne peuvent s'affranchir des principes traditionnels de droit public (principes de liberté du commerce et de l'industrie, d'égalité, de libre administration des collectivités territoriales et droit de propriété), ni du respect des nombreuses règles déterminées par le droit communautaire. Depuis plusieurs années, la région joue le rôle de chef de file en matière économique; de manière générale, les autres collectivités interviennent plutôt de manière complémentaire mais les grandes villes et les départements ne sont pas absents de ce secteur.

Les aides de la région en faveur des entreprises

⇒ Le rôle de la région

51

La loi du 2 mars 1982 pose le principe de l'octroi d'aides directes et indirectes par les collectivités territoriales aux entreprises lorsque leur intervention a pour objet de favoriser le développement économique.

Ce régime a subi des modifications induites par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notamment la suppression de la distinction entre aides directes et indirectes. En même temps, cette loi confirme le rôle de chef de file de la région en matière économique.

À la faveur de la loi du 13 août 2004, l'ensemble du domaine économique est considéré comme une compétence régionale.

La région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'État.

Le conseil régional recense toutes les informations nécessaires aux interventions économiques : il établit un rapport relatif aux aides et régimes d'aides mis en œuvre sur son territoire au cours de l'année civile, par les collectivités territoriales et leurs groupements. Ce rapport est communiqué au représentant de l'État et, sur leur demande, aux collectivités concernées.

Ce rapport doit permettre à l'État de remplir ses obligations au regard du droit communautaire ; en même temps, il doit permettre d'évaluer les conséquences économiques et sociales des aides sur le périmètre régional, cette étude d'impact permettant de modifier les décisions d'interventions économiques prises les années suivantes.

Au-delà de ce rôle de coordination, la région assure une mission de concertation : en cas d'atteinte à l'équilibre économique régional, elle coordonne l'action des collectivités territoriales pour remédier à la situation.

La recherche d'une meilleure efficacité des interventions en faveur des entreprises et le souci de se prémunir, dans toute la mesure du possible, contre les conséquences du comportement de certains « chasseurs de primes » impliquent un meilleur suivi des aides accordées.

➔ **Le contenu des aides accordées aux entreprises**

Le conseil régional définit le régime et décide de l'octroi des aides aux entreprises dans la région. Ces aides revêtent la forme de prestations de services, de subventions, de bonifications d'intérêt, de prêts et avances remboursables, à taux nul ou à des conditions plus favorables que celles du taux moyen des obligations.

L'octroi par les autres collectivités de ces aides économiques est subordonné à la conclusion soit d'une convention avec la région ou l'État, soit d'un simple accord de la région.

S'agissant des aides à l'immobilier d'entreprise, le montant des aides que les collectivités ou leurs groupements peuvent attribuer, seuls ou conjointement, sous forme de subventions, de rabais sur le prix de vente,

de location ou de location-vente de terrains nus ou aménagés ou de bâtiments neufs ou rénovés n'est pas libre: il est calculé par référence aux conditions du marché, selon des règles de plafond et de zones déterminées par décret en Conseil d'État.

Ces aides donnent également lieu à l'établissement d'une convention avec leur bénéficiaire.

La région est autorisée à souscrire des parts dans un «fonds commun de placement à risques» à vocation régionale ou interrégionale ou à participer, par le versement de dotations, à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement ayant pour but d'apporter des fonds propres aux entreprises.

La constitution d'un tel fonds évite à la région de participer directement au capital des entreprises aidées.

La région peut contribuer, par le versement de dotations, à la constitution de fonds de garantie gérés par des établissements de crédits ayant pour objet exclusif de garantir des concours financiers accordés aux entreprises.

Cette pratique du versement des dotations aux fonds gérés par des sociétés dont les régions ne sont pas actionnaires diminue les risques financiers qu'elles encourent.

L'intervention de l'ensemble des collectivités territoriales en matière économique

Une collectivité territoriale peut accorder à une personne de droit privé une garantie d'emprunt ou son cautionnement, mais les garanties sont toutefois plafonnées.

La loi du 2 mars 1982 autorise les communes, départements et régions à accorder des aides lorsque cette intervention a pour but d'assurer le maintien des services nécessaires à la satisfaction des besoins de la population rurale et lorsque l'initiative privée est défailante: cafés-restaurants, cinémas, magasins d'alimentation, débits de tabac ou de boissons, stations-service, services médicaux...

Conduite et financement des politiques publiques territoriales face au risque sectaire

Les collectivités territoriales et principalement les régions conduisent chacune pour ce qui les concerne et dans le cadre de compétences juridiquement reconnues, des politiques publiques impliquant des soutiens divers, en particulier financiers. Les bénéficiaires de ces soutiens sont les acteurs et contributeurs de la mise en œuvre des politiques publiques en question.

Les enjeux sont multiples au regard de l'évolution du phénomène sectaire qui :

- se diversifie en prenant de plus en plus appui sur certaines politiques publiques (développement économique, soutien aux initiatives associatives dans les domaines économique, culturel et social, action sanitaire et sociale, formation professionnelle, mise en œuvre des contrats d'apprentissage, protection de l'environnement et développement durable...);
- se manifeste de manière croissante par l'intermédiaire d'entités juridiques à finalité économique, commerciale et financière;
- s'installe dans de nombreux secteurs professionnels tant par l'entremise de prestations de service fournies aux entreprises et aux institutions que par des propositions déclinées par des professions ou pratiques libérales (cabinet de conseil et d'audit, organismes de formation professionnelle, sociétés de services informatiques...).

La région est une cible nouvelle compte tenu de ses compétences en matière d'éducation (notamment au titre de l'accompagnement de l'apprentissage), de formation professionnelle continue, de coopération décentralisée, de mise en œuvre de politiques de développement économique et de soutien à l'activité économique des territoires.

La sensibilité des dispositifs normatifs au risque sectaire

Assurément, l'approche ne saurait être exhaustive, mais il importe de souligner, pour ne pas les minimiser, les capacités des mouvements à caractère sectaire à exploiter les possibilités d'accès aux ressources et moyens publics mis en œuvre dans le cadre de politiques précises.

De plus, les chevauchements institutionnels peuvent leur permettre d'échapper à la vigilance de chacune des institutions impliquées dans la mise en œuvre de ces politiques.

Aussi, il apparaît opportun de citer quelques-unes de ces politiques à titre d'exemple :

- la reconversion économique et sociale de zones géographiques connaissant des difficultés structurelles (zones industrielles, zones urbaines en difficulté, zones rurales...);
- l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'éducation, de formation et d'emploi;
- l'innovation en matière de pratiques destinées à lutter contre les discriminations de toute nature dans le domaine de l'emploi, tant au niveau national que transnational;
- la gestion des mutations économiques et l'amélioration de l'accès à la formation tout au long de la vie;
- la prévention du chômage de longue durée et le développement des politiques actives de l'emploi;
- le renforcement de la cohésion sociale pour les personnes les plus éloignées de l'emploi;
- l'amélioration des systèmes de formation et le développement des coopérations transnationales et interrégionales pour la mobilité;
- l'appui aux microprojets associatifs.

Ces politiques d'encouragement, d'accompagnement, d'appui ou de soutien à des initiatives privées nécessitent un engagement conjoint des collectivités territoriales, de l'État et de l'Union européenne. Certaines d'entre elles sont susceptibles de bénéficier parallèlement d'aides financières privées.

Concernant les financements publics, ces opérations requièrent l'intervention en France de multiples partenaires: services de l'État, institutions telles que les chambres consulaires, régions, départements, communes, banques, organismes privés sanitaires et sociaux, entreprises d'insertion...

Les écueils

Le premier des écueils tient à l'ignorance ou à un degré de connaissance insuffisant du risque sectaire. Ne pas connaître ou être dans l'impossibilité de détecter puis d'analyser un risque conduit bien souvent les

partenaires à ne pas en tenir compte dans le cadre de l'élaboration des politiques engagées.

Le second porte sur la difficile coordination des nombreux acteurs publics et privés impliqués dans l'accompagnement de ces politiques cofinancées. Les mouvements sectaires en perçoivent bien les enjeux au regard de leur stratégie et de leurs intérêts propres.

Prenons l'exemple d'un projet de «développement de compétences transverses ou comportementales». Celui-ci appellera l'intervention et le concours de la préfecture de région (secrétariat général à l'action régionale), d'établissements d'enseignement et de formation initiale, des entreprises employeuses d'apprentis, des associations d'insertion, des chambres consulaires (chambres des métiers, chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture) et de l'Union européenne, au titre du Fonds social européen.

Les points d'entrée sont donc multiples pour un candidat en lien avec un organisme à caractère sectaire. L'obtention d'un ou plusieurs financements peut favoriser l'obtention d'autres soutiens financiers, les uns et les autres pouvant être liés entre eux.

La supervision des modalités d'action des divers niveaux de financement d'un projet est donc essentielle, la décision d'un financement abusé ou simplement en déficit d'information et d'instruments d'analyse de risque pouvant entraîner d'autres décisions favorables d'attribution de subventions.

Sur un thème de projet «compétences transverses ou comportementales», l'intervention d'organismes sensibles doit être considérée comme plausible, voire même inévitable. Cela tient à l'intérêt des mouvements à caractère sectaire pour les questions de «développement personnel» associées aux enjeux d'insertion professionnelle et d'adaptation à l'emploi.

Les difficultés pratiques de la détection du risque

Elles tiennent principalement :

- au caractère transnational de nombreux mouvements, à la capacité de ceux-ci à échapper à la vigilance des services chargés d'instruire les candidatures, aux appels d'offres relatifs à des projets de politique économique et sociale impliquant des compétences partagées entre institutions ;

- à la complexité des procédures, notamment en matière de mise en œuvre du Fonds social européen et de politiques ciblées telles que le renforcement de la capacité d'insertion professionnelle et d'adaptation, les soutiens au développement de l'esprit d'entreprise, les politiques de lutte contre certaines formes de discrimination dans un cadre professionnel;
- à la difficulté de connaître précisément l'historique et le profil exact de candidats à ces projets, sachant que les organismes à caractère sectaire excellent dans la pratique de mise en place d'écrans destinés à empêcher la lisibilité des concepts, méthodes et pratiques des intervenants en leur nom dans le cadre de prestations de service.

Les politiques suivantes doivent tout particulièrement faire l'objet d'une vigilance de la part des collectivités territoriales :

- mise en valeur des connaissances et connaissances spécifiques de communautés étrangères;
- amélioration de l'accueil et des réponses aux besoins par les services publics issus de l'immigration;
- développement d'actions de formation innovantes et spécifiques aux publics en difficulté;
- accompagnement de l'adaptation des compétences des travailleurs faiblement qualifiés ou fragilisés dans leur emploi par des opérations pilotes à haute valeur ajoutée;
- développement de l'accès à l'information et à l'orientation grâce à une meilleure connaissance des publics;
- mobilisation des partenaires sur le territoire par la constitution de réseaux d'employeurs;
- plans tendant à favoriser la création d'entreprises par des publics victimes de discriminations et d'inégalités;
- renforcement des services d'intérêt collectif (services de proximité, redéploiement des services et prestations à vocation sociale, coordination des partenaires locaux...);
- encouragement à l'émergence et la mise en œuvre de dispositifs de gestion des ressources humaines favorisant le maintien en activité et le développement de l'employabilité de travailleurs fragilisés dans leur emploi;
- mise en œuvre de schémas territoriaux de développement durable;
- soutien aux très petites entreprises;
- consolidation des entreprises et structures d'insertion.

À ce stade, la prise en compte du risque sectaire devient cruciale en raison de la dimension transnationale de plus en plus souvent recherchée

et revendiquée, et de l'aspiration de ces mouvements à échapper aux contraintes juridiques d'un seul État. Les avantages offerts par la mise en œuvre de politiques publiques au niveau européen et le caractère décentralisé au niveau des collectivités territoriales des actions conduites dans le cadre de ces politiques suppose que ces dernières prennent en compte la prévention du risque et la lutte contre les dérives sectaires à l'occasion de la mise en œuvre de politiques financées de manière conjointe.

L'éducation et la formation

Le contrôle du respect de l'obligation scolaire, un moyen de protection de l'enfant face au risque sectaire

Le maire a un rôle à jouer dans le respect de l'obligation scolaire lorsque l'enfant est scolarisé et plus encore lorsque l'instruction lui est dispensée au sein de la famille.

En effet, comme l'a souligné, en 2006, la Commission d'enquête parlementaire présidée par G. Fenech dans son rapport intitulé *L'enfance volée – Les mineurs victimes de sectes*¹⁰, ce type d'instruction peut conduire à un enfermement social pour les enfants : « Le problème pour les enfants qui vivent dans une secte, c'est que leurs parents leur disent tous les jours [...] que s'ils les gardent à la maison, c'est parce que le monde extérieur est monstrueux et nocif. Cela signifie que, même lorsqu'ils seront adultes, ils n'en sortiront pas¹¹. »

La cour d'appel de Pau a également constaté que « le défaut de scolarisation sans excuse valable est lourd de conséquences pour des enfants qui ne bénéficient d'aucune ouverture sur le monde extérieur, n'ont aucune perspective sociale en dehors de la communauté choisie par leurs parents et risquent, de ce fait, de devenir des inadaptés sociaux¹² ».

C'est pourquoi, depuis la loi du 5 mars 2007, le maire a un contrôle accru de l'assiduité scolaire.

Quant au conseil général, il est en charge du suivi des contrats éducatifs passés avec les parents pour défaut d'assiduité scolaire.

10. Rapport n° 3507, Assemblée nationale, décembre 2006.

11. M. Huyette, conseiller délégué à la protection de l'enfance à la cour d'appel de Bastia *in* rapport précité, p. 57.

12. CA Pau, 1^{er} ch. corr., 01/0045 du 19 mars 2002.

Dans un domaine aussi exposé au risque sectaire, il est essentiel que les dispositions légales soient rigoureusement observées : le citoyen en devenir qu'est l'enfant en est tout l'enjeu.

Face à cet enjeu de protection de l'enfance, tout manquement au dispositif légal doit faire l'objet d'un signalement à l'autorité compétente (Éducation nationale, Justice).

L'instruction, une obligation pénalement sanctionnée (Code de l'éducation, article L. 131-2 ; Code pénal, article 227-17-1 et s.)

⇒ L'instruction est obligatoire à partir de 6 ans et jusqu'à 16 ans

L'instruction peut connaître diverses modalités :

- elle peut être donnée soit dans les établissements publics ou privés, soit dans les familles par les parents, ou l'un d'entre eux, ou toute personne de leur choix ;
- un service public de l'enseignement à distance est organisé pour ceux qui ne peuvent être scolarisés.

⇒ L'inobservation de l'obligation scolaire est pénalement sanctionnée

Le fait, par les parents d'un enfant ou toute personne exerçant à son égard l'autorité parentale ou une autorité de fait de façon continue, de ne pas l'inscrire dans un établissement d'enseignement, sans excuse valable, en dépit d'une mise en demeure de l'inspecteur d'académie, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

60

Le fait, par un directeur d'établissement privé accueillant des classes hors contrat, de n'avoir pas pris, malgré la mise en demeure de l'inspecteur d'académie, les dispositions nécessaires pour que l'enseignement qui y est dispensé soit conforme à l'objet de l'instruction obligatoire, et de ne pas avoir procédé à la fermeture de ces classes, est puni de six mois d'emprisonnement et de 7 500 euros d'amende.

En outre, le tribunal peut ordonner à l'encontre de celui-ci l'interdiction de diriger ou d'enseigner ainsi que la fermeture de l'établissement.

L'instruction dans les établissements publics ou privés

⇒ Le rôle du maire et du conseil général dans le contrôle de l'assiduité scolaire (Code de l'éducation, articles L. 131-6 à L. 131-9)

Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants soumis à l'obligation scolaire résidant dans sa commune.

Pour un meilleur suivi de l'assiduité scolaire, le maire peut mettre en œuvre un traitement automatisé de données à caractère personnel. Les données sont transmises par les organismes chargés du versement des prestations familiales, l'inspecteur d'académie, le directeur de l'établissement d'enseignement.

Il est aussi informé en cas d'exclusion temporaire ou définitive de l'établissement ou lorsqu'un élève inscrit dans un établissement le quitte en cours ou en fin d'année.

Lorsqu'un enfant manque momentanément la classe, les personnes responsables doivent, sans délai, faire connaître au directeur de l'établissement d'enseignement les motifs de cette absence. Seules les raisons suivantes constituent des motifs légitimes: maladie de l'enfant, maladie transmissible ou contagieuse d'un membre de la famille, réunion solennelle de famille, empêchement résultant de la difficulté accidentelle des communications, absence temporaire des personnes responsables lorsque les enfants les suivent.

En cas d'absentéisme réitéré, signalé par le directeur de l'établissement (absence de motif légitime ou motif inexact), l'inspecteur d'académie invite les personnes responsables de l'enfant à se conformer à la loi et leur fait connaître les sanctions pénales encourues. Il peut charger les assistantes sociales agréées de conduire une enquête. Il informe le maire.

Il peut aussi saisir le président du conseil général des situations qui lui paraissent justifier la mise en place d'un contrat de responsabilité parentale (cf. CASF, articles L. 222-4-1 et R. 222-4-1).

L'inspecteur d'académie saisit le procureur de la République des faits constitutifs d'infraction, sauf dans le cas où il a sollicité du président du conseil général la mise en œuvre d'un contrat de responsabilité parentale.

L'instruction au sein de la famille

⇒ Les conditions de l'instruction dans la famille (Code de l'éducation, article L. 131-5)

Les personnes responsables d'un enfant soumis à l'obligation scolaire doivent déclarer au maire et à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'éducation nationale, qu'elles lui feront donner l'instruction dans la famille. Dans ce cas, il est exigé une déclaration annuelle.

Les mêmes formalités doivent être accomplies dans les huit jours qui suivent tout changement de résidence ou de choix d'instruction.

La domiciliation des parents à l'étranger ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire.

⇒ Le contrôle de l'instruction dans la famille (Code de l'éducation, article 131-10)

Les enfants qui reçoivent l'instruction dans leur famille, ou par le biais d'un établissement d'enseignement à distance, sont dès la première année, et tous les deux ans, l'objet d'une enquête de la mairie compétente, uniquement aux fins d'établir quelles sont les raisons alléguées par les personnes responsables, et de vérifier s'il leur est donné une instruction dans la mesure compatible avec leur état de santé et les conditions de vie de la famille.

Le résultat de cette enquête est communiqué à l'inspecteur d'académie.

Si l'enquête n'a pas été effectuée, elle est diligentée par le préfet.

L'inspecteur d'académie doit, au moins une fois par an, faire vérifier que l'enseignement assuré est conforme au droit de l'enfant à l'instruction. Ce contrôle a lieu au domicile des parents de l'enfant.

Il vérifie notamment que l'instruction dispensée au même domicile l'est pour les enfants d'une seule famille: il s'agit d'éviter la création d'écoles « de fait ».

Ce contrôle est effectué sans délai en cas de défaut de déclaration par la famille, sans préjudice de l'application des sanctions pénales.

Le contenu des connaissances requis des élèves est fixé par décret.

Les résultats de ce contrôle sont notifiés aux personnes responsables avec l'indication du délai dans lequel elles devront fournir leurs explications ou améliorer la situation et la mention des sanctions dont elles seraient l'objet dans le cas contraire.

Si, au terme d'un nouveau délai fixé par l'inspecteur d'académie, les résultats du contrôle sont toujours jugés insuffisants, les parents sont mis en demeure, dans les quinze jours suivant la notification, d'inscrire leur enfant dans un établissement d'enseignement public ou privé et de faire connaître au maire, qui en informe l'inspecteur d'académie, l'école ou l'établissement qu'ils auront choisi.

Le décret du 14 février 2008 permet au maire de recueillir les informations concernant l'inscription et l'assiduité scolaires des enfants par le biais d'un traitement automatisé afin de prendre, si besoin est, les mesures à caractère social ou éducatif (articles L. 141-2 et L. 222-4-1 du Code de l'action sociale et des familles).

Cette vigilance mérite d'être étendue au parascolaire, avec l'accompagnement éducatif et le soutien scolaire, tout signalement de dérive devant être relayé.

La formation initiale face au risque sectaire

La loi du 13 août 2004 a conféré à la région une compétence de droit commun dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage ; depuis la loi du 7 janvier 1983, elle est également compétente dans le domaine de l'enseignement secondaire. Et, depuis quelques années, les régions participent de plus en plus à la mise en œuvre de la politique universitaire et de recherche.

Ce domaine étant particulièrement encadré, il apparaît peu sensible aux risques de dérives sectaires. Toutefois :

- depuis peu, l'enseignement agricole fait l'objet de quelques signalements dans le domaine des modes de culture, d'alimentation et de soin alternatifs ;
- le concept réglementé « université » est utilisé de façon dévoyée, notamment dans le cadre des médecines alternatives.

La vigilance reste donc de mise.

Les compétences régionales en matière d'enseignement et de formation

La région assure la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, y compris dans le domaine sanitaire et social.

Elle organise sur son territoire des centres et des points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience.

Les compétences départementales et communales en matière d'enseignement et de formation

⇒ Les compétences départementales

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 22 juillet 1983, le département a la charge des collèges. À ce titre, il assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement de ces établissements publics.

Pour assumer ces compétences, le département reçoit la dotation départementale d'équipement des collèges. Les personnels chargés de l'entretien des bâtiments tels que les techniciens et ouvriers de service (TOS) sont transférés au département. Quant aux dépenses pédagogiques et de personnel, elles sont à la charge de l'État.

Le département participe également aux dépenses de fonctionnement des établissements privés sous contrat. Il peut aussi, à condition de respecter la parité avec l'enseignement public, attribuer des subventions d'investissement à ces établissements.

64

Il peut organiser des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires dans les locaux scolaires.

⇒ Les compétences communales

Le maire de chaque commune demeure compétent pour dresser la liste de tous les enfants soumis à l'obligation scolaire et résidant dans sa commune. Il délivre le certificat d'inscription sur la liste scolaire sur lequel est indiquée l'école que l'enfant doit fréquenter. Dans ce domaine, le maire agit en tant qu'agent de l'État; ce pouvoir ne peut être délégué.

Il est donc à ce titre un rouage essentiel dans la détection de ceux qui cherchent à empêcher un enfant d'accéder à la connaissance, à l'ouverture au monde et donc à une plus grande socialisation en conformité avec les textes nationaux et internationaux comme la convention internationale des droits de l'enfant ratifiée par la France.

La formation continue face au risque sectaire

Le droit à la formation a été érigé en obligation légale par la loi du 16 juillet 1971.

L'Union européenne a introduit le principe «d'éducation et de formation tout au long de la vie» dans l'objectif notamment de «favoriser le développement des compétences, l'accès aux différents niveaux de qualification professionnelle et de contribuer tant au développement économique et culturel qu'à la promotion sociale».

Aux termes de l'article L. 900-I du Code du travail, dans sa rédaction issue de la loi du 4 mai 2004, s'inscrit dans cette approche élargie : «La formation tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue.»

Ces dispositions légitiment non seulement les acquis professionnels et d'adaptabilité, mais également les projets d'épanouissement personnel par la faculté de bénéficier notamment du dispositif du congé individuel de formation professionnelle.

Avec un budget annuel d'environ 24 milliards d'euros et les multiples possibilités qu'il offre tant pour l'employeur que pour ses collaborateurs, le champ de la formation professionnelle constitue un secteur à risque sectaire, ainsi que l'identifiait, dès 1999, la Commission d'enquête parlementaire sur *Les Sectes et l'argent*¹³. Elle alertait sur «l'influence que certaines sectes ont acquise dans des réseaux de formation et les perturbations qu'elles ont apportées dans le fonctionnement de plusieurs entreprises [...]».

13. Rapport parlementaire, n° 1687, 10 juin 1999.

La quête de la performance, du mieux-être, la gestion du stress et les nombreuses remises en cause des salariés dans des contextes professionnels en mutation, ont favorisé, sur le marché de la formation, une offre croissante et diversifiée de divers concepts et méthodes empruntant aux domaines de la santé, de la psychologie, des sciences de l'éducation et de la communication. Dans un certain nombre de cas, leur application dévoyée dans la sphère professionnelle mais aussi de plus en plus fréquemment dans un cadre individuel, s'éloigne des finalités assignées à la formation continue pour aboutir à des pratiques engendrant des dérives sectaires.

Dispositif

Jusqu'au 1^{er} mars 2008, il convient de se reporter notamment à l'article L. 900-1 du Code du travail.

En dépit de la refonte du Code du travail, le dispositif ne change pas ; toutefois, à partir du 1^{er} mars 2008, il convient de consulter les textes suivants, selon la table de concordance indiquée ci-dessous :

- Code du travail, article L. 900-1, alinéa 1 et alinéa 5 phrase 1 début = article L. 6111-1 ;
- Code du travail, article L. 900-1, alinéa 5 phrase 1 fin = article L. 6411-1 ;
- Code du travail, article L. 900-1, alinéa 5 phrase 2 = article L. 6422-1 ;
- Code du travail, article L. 900-1, alinéa 5 phrase 3 = article L. 6422-10 ;
- Code du travail, article L. 900-1, alinéas 2 à 45 phrase 2 = article L. 6311-1.

⇒ Quelques précisions

Dans le cadre de ce droit, le dispositif prévoit trois modalités :

- la formation du salarié dans son environnement professionnel ;
- la formation de la personne en recherche d'emploi ;
- la reconversion professionnelle sur initiative personnelle, au titre du congé individuel de formation ou du congé de formation professionnelle.

Pour satisfaire cette demande, les organismes prestataires de formation sollicitent un numéro d'enregistrement auprès des services de la délégation à l'emploi et de la formation professionnelle. Il s'agit d'un recensement peu contraignant, temporaire si les critères réglementaires notamment en matière d'activité effective de formation ne sont pas remplis.

Ce dispositif principalement déclaratif ne constitue en aucune manière un label de qualité.

Dans un contexte peu encadré, une vigilance dans l'achat de formation de qualité est nécessaire, notamment au moyen d'outils de détection du risque sectaire.

Outils de détection du risque sectaire

Au titre de la vigilance à l'égard des offres de formation à risque de dérives, les collectivités territoriales, comme les institutionnels (partenaires sociaux, prescripteurs, financeurs et acheteurs de formation), doivent accorder une attention particulière à un ensemble de critères de dangerosité.

Dans le domaine de la formation, il paraît particulièrement opportun de gérer le risque notamment sectaire en recourant à des critères d'analyse objective et de choix éclairé.

Cette approche méthodologique vaut à la fois pour l'acheteur de formation, l'agent public, candidat à une formation individuelle, et pour l'institution impliquée dans la mise en œuvre de plans de formation.

Le choix d'une formation nécessite de s'assurer de plusieurs préalables :

- identification des besoins ;
- identification des attentes ;
- identification des objectifs à atteindre.

La formalisation de ce « cahier des charges » est indispensable, notamment dans les formations de type « cohésion d'équipe », « amélioration des performances, de l'efficacité... » qui font appel à des méthodes à risque, notamment du domaine des sciences humaines (outils psychologiques, de communication...). Ultérieurement, ce cahier des charges sera le référentiel essentiel et fondamental dans le suivi et l'évaluation des apports de formation.

Afin de sélectionner la proposition adaptée aux besoins prédéfinis, diverses précautions s'imposent.

- Analyser l'offre de formation :
 - programme proposé et adéquation de celui-ci à la demande initiale ;
 - méthodes pédagogiques affichées ;
 - cohérence des principes d'action et réalisme des objectifs de formation ;

- précision des propositions financières;
- adéquation des moyens (humains, matériels et pédagogiques).

L'utilisation d'un vocabulaire particulier, brouillant la compréhension de l'offre et une offre de formation ciblée sur la personne plutôt que sur la fonction et l'exigence d'une multiplication de stages, d'achats de produits ou matériels divers, d'abonnements et par là même la surabondance des exigences financières sont autant d'indicateurs d'alerte de propositions à risque.

- Identifier les prestataires de formation:
 - désignation de l'organisme, compréhension du sigle et des symboles graphiques;
 - date de création de l'organisme;
 - authenticité des labels et certifications affichés;
 - références des autres clients;
 - qualité des dirigeants;
 - qualité des intervenants;
 - philosophie du contenu de l'intervention.

L'utilisation d'un langage visuel évoquant l'Orient, l'ésotérisme, le cosmos, la nature, un autoréférencement permanent, la délivrance de diplômes maison, la promotion de l'énergie, de la globalité, de la vérité, de la désintoxication sont là encore des signaux d'alerte de risque de mauvaises pratiques pouvant entraîner une dérive à caractère sectaire.

Afin de s'assurer de la pertinence de la formation suivie, une évaluation est nécessaire; elle sera opportunément conduite en deux temps:

- à l'issue même du stage, pour recueillir «à chaud» les impressions générales des bénéficiaires;
- à moyen terme, pour identifier les réels apports retirés par les stagiaires.

Dans cette perspective, il apparaît nécessaire de définir, en amont, les critères d'évaluation adaptés au domaine de formation concerné.

La prévention dans l'achat de formation pour les organismes professionnels publics s'impose face à des entités à risque sectaire qui développent cette activité dans un but d'accroissement de leurs ressources au service d'un prosélytisme masqué.

En effet, les stages de formation correspondent dans les processus conduisant à des dérives sectaires à la phase de séduction permettant l'acquisition d'autres valeurs, d'autres règles de vie, d'autres orientations, notamment professionnelles.

Dès ce stade, des ruptures avec l'environnement privé et professionnel peuvent se produire.

Dans l'évaluation à l'issue même de la formation, une attention particulière sera accordée aux témoignages de déstabilisation des stagiaires comme signes de risque de tentative de manipulation, notamment de caractère sectaire.

Une telle déstabilisation intervient fréquemment lorsqu'un stagiaire est pris pour cible au sein du groupe pendant le déroulement du stage.

Un rythme intense, un contenu particulièrement chargé entraînant notamment la suppression des pauses, des fins de journée tardives peuvent révéler des objectifs d'affaiblissement de l'esprit critique des participants. Ces circonstances peuvent constituer un préalable à une mise en sujétion.

La sécurité et l'ordre public

Les atteintes à la tranquillité, à la salubrité et la sécurité publiques

Les compétences des collectivités territoriales dans le champ de la sécurité concernent à la fois la prévention de troubles à l'ordre public et la lutte contre la délinquance dans le cadre de la politique de sécurité intérieure. Depuis la suppression du colportage, le simple fait de distribuer des documents sur la voie publique n'est plus répréhensible.

Les pouvoirs de police du président du conseil régional

Le président du conseil régional est la seule autorité territoriale à ne pas disposer de larges pouvoirs de police administrative : ses pouvoirs se résument à ceux qui lui sont conférés pour exercer la police de l'assemblée délibérante.

Les pouvoirs de police du président du conseil général

Le président du conseil général détient des pouvoirs de police administrative qui concernent les voies routières et les ports. Conformément à l'article L. 3221-6 du CGCT, le président du conseil général détient des pouvoirs de police spéciale dans les ports maritimes départementaux.

Les pouvoirs de police du maire

⇒ Les pouvoirs de police administrative générale

Conformément à l'article L. 2212-2 du CGCT, le maire détient des pouvoirs de police administrative générale visant à prévenir des atteintes à la tranquillité, à la salubrité et à la sécurité publiques.

La mesure prise par le maire doit être nécessaire, c'est-à-dire justifiée par des circonstances locales : « La liberté est la règle, la restriction de police, l'exception. » Elle doit être proportionnée aux risques de troubles à l'ordre public et ce, à peine d'annulation par le juge administratif en raison de son caractère général et absolu.

En effet, depuis l'arrêt Benjamin de 1933 ¹⁴, le juge exerce un contrôle particulièrement poussé qui l'amène à vérifier tant la réalité des troubles allégués que l'adéquation de la mesure de police aux risques de troubles à l'ordre public ; en cas de disproportion, le juge censure la mesure de police au motif qu'elle revêt un caractère général et absolu.

Les pouvoirs de police administrative générale doivent amener le maire à prévenir, par des précautions convenables, les accidents en signalant les dangers excédant ceux contre lesquels les personnes concernées doivent personnellement se prémunir par leur prudence ; en cas d'absence, le maire peut engager sa responsabilité pénale sur le fondement de délits non intentionnels.

⇒ Les pouvoirs de police administrative spéciale

Les pouvoirs de police administrative spéciale sont encadrés par des textes précis régissant des secteurs particuliers d'activités, selon des procédures spéciales.

72

De fait, la mesure de police administrative spéciale n'a pas pour objet de prévenir un trouble à l'une des composantes de l'ordre public mais de protéger de multiples intérêts généraux (environnement, esthétique, espaces naturels et sensibles, espèces d'animaux...).

Bien que fondamentale, la liberté de pensée, de conscience ou de religion ne saurait justifier certaines pratiques contraires à l'ordre public. Dès lors, de telles pratiques pourront être prohibées.

14. CE 19 mai 1933, Benjamin : Rec. p. 541.

Aussi, les manifestations sur la voie publique organisées par des mouvements, notamment à caractère sectaire, ne peuvent être admises qu'à la condition expresse qu'elles respectent l'ordre et la sécurité publics; des considérations de salubrité publique pourront tout autant être avancées.

L'aménagement de la liberté de pensée, de conscience et de religion peut faire l'objet de restrictions parfaitement légitimes du point de vue de l'ordre public; néanmoins, ces limitations ne sont admises que dans des circonstances extrêmes et rares.

Dès lors, il faut veiller à ne pas prendre de décisions d'interdiction hâtives qui pourraient être analysées comme discriminatoires. Il est vrai que, régulièrement, des organes de presse s'offusquent de constater que des groupements sectaires puissent organiser des manifestations publiques; le contrôle légitime qu'opère le juge en est l'explication.

Avec l'arrêt Benjamin du 19 mai 1933, le Conseil d'État a annulé la décision d'interdiction d'une réunion publique parce que le maire ne s'était pas assuré de la possibilité de mettre à disposition la force publique afin que la conférence annoncée puisse se dérouler dans l'ordre.

Le tribunal administratif de Paris, le 22 mars 1996, a annulé la décision d'un maire de la région parisienne refusant à un mouvement sectaire d'organiser tout rassemblement devant conduire à l'installation d'un espace d'information et à la distribution de prospectus ou à la vente d'ouvrages sur le territoire de sa commune. Il a suivi les conclusions du commissaire du gouvernement; dans ses visas, il a invoqué la Déclaration de 1789 et la Convention européenne des droits de l'homme: « Pour sa défense, le maire allègue qu'il a reçu de nombreuses réactions hostiles: cela ne saurait être valablement invoqué que si nous étions restés dans le cadre de la manifestation des 9 et 10 octobre, et à condition d'en verser quelques exemplaires au dossier [...]. Un maire ne peut qu'utiliser ses pouvoirs de police de façon normale, non s'en servir pour bannir de son territoire les activités d'un groupe qui, aussi pernicieuse que soit son activité, n'enfreint pas la loi et ne menace pas l'ordre public.»

Le caractère sectaire d'une association ne saurait dans ces conditions fonder en droit une interdiction de se réunir ou de manifester. Assurément, la liberté de manifestation sur la voie publique est fondamentale; la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas manqué de le rappeler.

Sur requête d'une association de médecins hostiles à l'avortement, la Cour s'est refusée à condamner l'Autriche uniquement du fait que l'État partie avait protégé la manifestation organisée par des forces de police suffisantes (CEDH, req. n° 10126/82). Force est de souligner qu'à cette occasion, elle a estimé que la protection de la liberté de réunion n'était pas uniquement une obligation négative des États, celle de ne pas interdire, mais aussi une obligation positive, celle d'agir de telle sorte que nulle personne privée ne puisse porter atteinte à ce droit.

Au titre de la vigilance contre les dérives sectaires

L'élu local peut être confronté à des choix individuels pouvant avoir des conséquences dramatiques.

En effet, dans le cadre de ses responsabilités de président du conseil d'administration des établissements hospitaliers ou des maisons de retraite, l'élu peut être confronté à des troubles à l'ordre public résultant d'actions militantes de refus de soins (anti-IVG thérapeutique ou non; refus de transfusion sanguine...). Le trouble peut également provenir de comités organisés, prompts à investir ce type d'établissements aux fins de propagande envers les décideurs et de pressions envers des adeptes en situation d'enjeu vital.

La loi du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a reconnu aux patients un droit d'opposition aux soins.

Il résulte de l'article L. 1111-4 du Code de la santé publique que « le médecin doit respecter la volonté de la personne après l'avoir informée des conséquences de ses choix ».

Le Conseil d'État s'est prononcé à plusieurs reprises sur la portée du droit d'un majeur de s'opposer aux soins.

Par arrêt du 26 octobre 2001 (n° 198546, publié au Rec. Lebon), il a jugé que l'obligation de sauver la vie ne prévaut pas sur celle de respecter la volonté du malade. Évoquant le fond du dossier, la haute juridiction a décidé, cependant, que « compte tenu de la situation extrême dans laquelle le malade se trouvait, les médecins qui avaient choisi, dans le seul but de le sauver, d'accomplir un acte indispensable à sa survie et propor-

tionné à son état, n'avaient pas commis de faute de nature à engager la responsabilité de l'Assistance publique».

Par ordonnance de référé du 16 août 2002 (n° 249552, publié au Rec. Lebon), le Conseil d'État a confirmé cette jurisprudence en affirmant que si le droit pour un patient majeur de donner son consentement à un traitement médical constituait une liberté fondamentale, la pratique, dans certaines conditions, d'une transfusion sanguine contre la volonté du patient, ne constituait pas une atteinte grave et manifestement illégale à cette liberté.

S'agissant des mineurs ou des majeurs sous tutelle, leur consentement doit être systématiquement recherché s'ils sont aptes à exprimer leur volonté et à participer à la décision. Dans le cas où le refus d'un traitement par la personne titulaire de l'autorité parentale ou par le tuteur, risque d'entraîner des conséquences graves pour la santé du mineur ou du majeur sous tutelle, le médecin délivre les soins indispensables (cf. Code de la santé publique, article L. 1111-4).

En tout état de cause, un signalement au procureur de la République s'impose lorsque la vie du mineur dépend d'une transfusion sanguine.

Le domaine social

Après la mise en œuvre des lois de décentralisation, le département ressort comme la collectivité territoriale chef de file dans le domaine social. Cette compétence principale du département n'empêche pas d'autres collectivités d'intervenir, notamment la commune.

Une compétence décentralisée

L'intervention du département

Le département est doté d'une compétence générale en matière sanitaire et sociale.

Dans le domaine sanitaire, ses responsabilités comprennent la protection sanitaire de la famille et de l'enfance. À ce titre, il peut être chargé de la mise en œuvre des vaccinations s'il a passé une convention avec l'État (*cf. infra*).

Dans le domaine social, le département porte assistance et secours aux personnes âgées, aux handicapés, aux enfants ou aux personnes en situation de précarité.

⇒ L'aide sociale aux personnes âgées et handicapées

Les personnes âgées

L'aide sociale aux personnes âgées se manifeste principalement par le versement par le conseil général de l'allocation personnalisée d'autonomie qui remplace, depuis la loi du 20 juillet 2001, la prestation spécifique dépendance.

Sur ce point, le risque de dérives sectaires n'a pas donné lieu, à ce jour, à des signalements de dérives avérées. Toutefois, il convient de rester attentif aux conditions du choix du personnel chargé d'apporter une aide à des personnes âgées qui nécessitent une assistance pour l'accomplissement des actes essentiels de la vie ou dont l'état nécessite une surveillance régulière. Face à un public dont la fragilité conditionne l'attribution des

aides, il y a lieu de veiller à ce qu'aucune dérive sectaire ne naisse sur un terrain propice à son développement. L'isolement dont souffrent nombre de personnes âgées est un facteur multiplicateur du risque.

Les personnes handicapées

Les prestations légales décidées en faveur des personnes handicapées et prises en charge par le département sont principalement constituées par l'allocation compensatrice, issue de la loi du 30 juin 1975. Cette allocation vise à compenser les dépenses résultant du recours à une tierce personne pour les actes essentiels de l'existence et/ou de l'exercice d'une profession lui imposant des frais supplémentaires. Elle peut se cumuler avec d'autres allocations attribuées aux handicapés.

D'autres mesures peuvent être décidées par les départements en faveur des personnes handicapées, comme l'aide ménagère et l'aide à l'hébergement. Là encore, la vulnérabilité des personnes bénéficiaires de ces aides appelle une particulière vigilance des fonctionnaires territoriaux.

⇒ L'aide à l'enfance et aux personnes en situation de précarité

L'enfance

Le service d'aide sociale à l'enfance est placé sous l'autorité du président du conseil général, qui :

- prend en charge les aides de toute nature et assume la charge financière de l'ensemble des actions menées et des prestations délivrées ;
- engage des mesures destinées à permettre le maintien des mineurs dans leur milieu familial ;
- est responsable de la surveillance de tout mineur hébergé dans des structures d'accueil d'urgence.

78

Le département doit prévoir des structures adaptées à l'accueil des femmes enceintes et des mères avec leurs enfants. Il organise le placement des pupilles de l'État et agréé les familles candidates à l'adoption.

Les personnes en situation de précarité

À la faveur de la loi du 1^{er} décembre 1988, un revenu minimum d'insertion (RMI) a été créé, au départ pour les personnes se trouvant dans une situation de grande précarité.

Pendant longtemps, les compétences des principaux acteurs dans ce domaine étaient largement imbriquées. Depuis la loi du 18 décembre

2003, le président du conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI.

La lutte contre l'exclusion est clairement devenue une priorité de l'action du département.

L'intervention de la commune ou des établissements publics industriels et commerciaux

⇒ Les moyens d'action

C'est par le biais des centres communaux d'action sociale ou des centres intercommunaux d'action sociale que s'exerce la mission générale d'aide sociale.

Depuis la loi du 29 juillet 1998, le centre communal d'action sociale s'est vu confier un rôle dans la prévention et la suppression des situations susceptibles d'engendrer l'exclusion sociale : il peut notamment favoriser l'accès au logement des personnes défavorisées.

Chaque année, il mène de nouvelles actions de soutien aux jeunes en difficulté dans les quartiers ou de lutte contre la marginalisation.

Il intervient notamment dans l'aide sociale facultative : secours d'urgence, prêts sans intérêts, colis alimentaires, chèques d'accompagnement personnalisé...

Le risque sectaire dans le domaine des aides aux personnes les plus fragiles

Si les mouvements sectaires privilégient les individus ayant des ressources confortables, les personnes à faibles revenus et bénéficiant d'allocations comme l'allocation adulte handicapé (AAH) ou le RMI peuvent néanmoins les intéresser car leur nombre peut alors compenser la faiblesse des ressources.

Il n'existe pas dans le dispositif relatif au RMI de disposition particulière à l'endroit du phénomène sectaire.

Pendant, la circulaire DSS/DIRMI n° 93-05 du 26 mars 1993 relative à la détermination de l'allocation du RMI fait référence explicitement aux membres des organisations communautaires pour indiquer que :

- le calcul des ressources doit obligatoirement inclure le forfait logement;

- le préfet doit évaluer le montant des ressources correspondant aux autres avantages procurés à l'intéressé, repas notamment ;
- lorsqu'il est constaté que les personnes exercent une activité, non ou partiellement rémunérée, le préfet peut, après avis conforme de la commission locale d'insertion, tenir compte des rémunérations, revenus ou avantages auxquels elles seraient en mesure de prétendre du fait de leur activité au sein de la communauté.

Ce dispositif ne peut être efficace que sous réserve de contrôles de la situation réelle du bénéficiaire.

En revanche, pour les « sortants » de ces communautés, il convient de rappeler l'importance de ce dispositif pour poursuivre une aide à l'autonomie et à la réinsertion sociale.

S'agissant des aides spécifiques allouées aux personnes atteintes de handicap, il convient d'être tout particulièrement vigilant, tant la possibilité est forte pour les mouvements sectaires de ponctionner tout ou partie de l'AAH « pour services rendus ».

Il ne faut pas sous-estimer les risques spécifiques inhérents à l'accueil de ce public vulnérable tant dans les établissements publics que privés (service de soins palliatifs, maison de retraite médicalisée ou non...). La présence d'auxiliaires bénévoles d'accompagnement en fin de vie ouvre la porte à de potentielles extorsions de dons et à une spoliation des héritiers naturels.

En effet, par ce biais, les mouvements guérisseurs peuvent s'infiltrer dans des établissements hospitaliers publics ou privés ou dans des maisons de retraite, se positionnant ainsi auprès des patients en fin de vie, en en faisant une cible privilégiée, mais aussi auprès de leurs proches, éprouvés par l'état de leur parent.

L'accent peut être porté sur les soins palliatifs, domaine indiscutablement propice aux dérives sectaires. Certes, le Code civil fait obstacle à ce qu'une personne en fin de vie effectue une donation au profit d'un médecin, d'un pharmacien, d'un officier de santé, c'est-à-dire d'un soignant, mais il en va différemment pour les associations, qui peuvent tout à fait bénéficier de donations. Il est vrai toutefois que leur responsabilité pénale pourrait être engagée sur le fondement de l'abus frauduleux de l'état de faiblesse, délit prévu et réprimé par l'article 223-15-2 du Code pénal. Lorsque ces donations proviennent de ressources issues d'allocations attribuées par des collectivités territoriales, ce sont des fonds publics qui sont ainsi captés par des mouvements sectaires.

L'adoption d'un enfant face au risque sectaire

Dispositif normatif

- Familles souhaitant adopter un enfant: CASF, article L. 225-I ets.
- Standard fixé par le texte législatif: « conditions familiales, éducatives et psychologiques ».

C'est toujours l'intérêt de l'enfant qui doit être pris en compte.

Difficultés pratiques : le refus d'agrément des familles candidates à l'adoption

Au cours des entretiens effectués par des travailleurs sociaux et des psychologues ou psychiatres, la question religieuse, philosophique ou morale est mise en exergue. La commission d'agrément doit examiner cette question et peut entendre la famille à ce sujet. C'est évidemment en cas de décision de refus du conseil général que les convictions religieuses, philosophiques ou morales pourront être invoquées.

Écueil

On ne peut déterminer l'intérêt de l'enfant au seul regard de critères subjectifs ou discriminatoires, notamment fondés sur les convictions religieuses, philosophiques ou morales des parents candidats à l'adoption. Depuis 1991, le Conseil d'État a admis une conception moyenne de la famille adoptive.

CE 4 novembre 1991, Époux H., département des Yvelines c/ M^{lle} L. et Époux C. (AJDA 1992, p. 65)

En l'espèce, le président du conseil général des Yvelines avait rejeté la demande d'agrément aux fins d'adoption de M^{lle} L. en développant la motivation suivante: « Si vos qualités de pédagogue paraissent indéniables, il semble que votre motivation pour l'adoption d'un enfant ne soit pas clairement définie par rapport à votre vie personnelle. »

Le Conseil d'État relève l'illégalité de la décision du président du conseil général: il ressort de l'ensemble du dossier, et en dépit des réserves formulées par les auteurs des rapports d'entretien psychologique que « M^{lle} L., née en 1954, enseignante, présente des garanties suffisantes

en ce qui concerne les conditions d'accueil qu'elle est susceptible d'offrir à un enfant sur les plans familial, éducatif et psychologique».

Ainsi et bien que contrairement à ce qu'a estimé le tribunal administratif, la décision attaquée n'a pas été motivée sur le seul fait que M^{lle} L. était célibataire; le président du conseil général des Yvelines a fait une inexacte application des dispositions des articles 63 et 100-3 du Code de l'action sociale et des familles et de l'article 4 du décret du 23 août 1985.

L'enseignement de la jurisprudence

L'administration doit exiger des qualités spécifiques de la famille adoptive afin de tenir compte du caractère traumatisant du changement de cadre familial. Mais elle retient une conception ni minimaliste, ni maximaliste. L'intérêt de l'enfant est le seul motif propre à justifier un refus d'agrément.

La référence directe à l'intérêt de l'enfant n'est jamais présente dans la jurisprudence administrative et la motivation employée est généralement d'une grande sobriété.

En réalité, les convictions religieuses, philosophiques ou morales des parents candidats à l'adoption constituent un motif de refus d'agrément lorsqu'elles peuvent avoir des incidences sur la santé de l'enfant. Encore faut-il éviter un écueil (*cf. infra*). Certains jugements et arrêts ont admis qu'ils constituaient un risque éducatif suffisant pour justifier le refus d'agrément.

CE 24 avril 1992, département du Doubs c/ Frisetti

En l'espèce, l'adoption a été refusée à des adeptes des Témoins de Jéhovah puisque le couple ne présentait pas, du fait de sa position en matière de transfusion sanguine, les garanties suffisantes pour accueillir l'enfant.

Le président du conseil général avait rejeté la demande d'agrément de cette famille, estimant que «certaines prises de position par rapport aux problèmes de santé peuvent entraîner certains risques pour l'enfant».

Le Conseil d'État a confirmé la décision du président du conseil général de refuser cet agrément. Son arrêt montre clairement que ce n'est pas l'appartenance au mouvement qui explique le refus d'agrément mais ses conséquences éventuelles sur la santé de l'enfant.

Le Conseil d'État a constaté que cette famille avait fait part, au cours de l'instruction de la demande, de son adhésion aux préceptes jéhovistes en ce qui concerne le refus de la méthode thérapeutique que constitue la transfusion sanguine.

Et, il juge qu'en « estimant que les intéressés ne présentaient pas de garanties suffisantes en ce qui concerne les conditions d'accueil qu'ils étaient susceptibles d'offrir à des enfants sur les plans familial, éducatif et psychologique, le président du conseil général n'a pas fait une inexacte application des dispositions législatives et réglementaires précitées ».

Ainsi, ce qui est en cause n'est pas l'appartenance au mouvement des Témoins de Jéhovah mais seulement les conséquences, les choix de vie entraînés par cette appartenance.

Autrement dit, ce sont les risques que ces choix de vie feraient peser sur la santé de l'enfant confié qui sont en cause.

Ici, le Conseil d'État redresse l'erreur du tribunal administratif qui avait estimé que la décision était fondée sur l'appartenance aux témoins de Jéhovah.

Ainsi, il rejette le moyen tiré de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme dès lors que la décision de refus est fondée sur l'insuffisance des garanties offertes à l'enfant. Encore le juge multiplie-t-il les précautions afin d'éviter l'écueil de la discrimination. Ce n'est qu'après avoir constaté que le couple requérant adhère personnellement au dogme du refus de la transfusion que le Conseil d'État se refuse à annuler la décision du président du conseil général.

Du risque sanitaire au risque éducatif, il n'y a qu'un pas que les juridictions n'hésitent pas à franchir, dès lors que l'intérêt de l'enfant est placé au cœur de l'argumentation.

TA Lille, 5 mai 1998, Petites affiches 30 juin 1999, n° 129, p. 28

83

En l'espèce, une demande de renouvellement de l'agrément prévu par l'article 63 du Code de l'action sociale et des familles en vue d'une adoption d'un pupille de l'État ou d'un enfant étranger a été refusée à des militants actifs du mouvement des Témoins de Jéhovah.

Le président du conseil général du Pas-de-Calais avait fait état d'une « insuffisance de garanties du point de vue de la santé », d'une « vision négative du monde », d'un milieu familial insuffisamment « sécurisant ».

Le tribunal administratif de Lille a corroboré l'argumentation devenue classique, basée sur le risque sanitaire, par des considérations familiales, éducatives et psychologiques : outre l'arrêté du président du conseil général, les magistrats ont rappelé que « la reconnaissance par la Déclaration des droits de l'homme, d'un droit de conscience et d'une liberté religieuse et de culte, ne saurait faire obstacle à l'exercice par l'autorité publique de ses responsabilités et pouvoir d'appréciation, au regard de la protection qu'elle doit aux pupilles de la nation et orphelins susceptibles d'être adoptés, sur les risques éducatifs et de santé que font courir les pratiques de certaines communautés et organismes auxquels appartiennent les parents adoptifs ». Étaient ici visés non seulement le respect des préceptes de la doctrine qui conduit à refuser la transfusion sanguine, mais aussi la conception qui conduit à mettre l'enfant à l'écart des fêtes et événements scolaires et sociaux communément répandus et admis au motif qu'ils sont d'origine païenne et qui, associée à une vision de la société humaine notoirement négative, place d'emblée l'enfant adopté dans une situation de marginalité de nature à compromettre sa sociabilité et son équilibre. D'ailleurs, le fait que les candidats à l'adoption forment un couple uni, équilibré, ouvert aux personnes ne partageant pas leurs croyances et convictions n'est pas de nature à écarter les objections à l'octroi de l'agrément tenant aux risques auxquels serait exposé un enfant adopté par eux.

Ainsi, un refus de renouvellement de l'agrément est légal dès lors que l'appartenance à un mouvement conduit, au plan de l'éducation, à mettre l'enfant à l'écart des pratiques sociales et scolaires couramment répandues et le place ainsi dans une « position de marginalité de nature à compromettre sa sensibilité et son équilibre ». En effet, l'éducation ainsi prescrite est contraire à l'intérêt de l'enfant adopté.

Le 3 mai 2001, la cour administrative d'appel de Douai l'a confirmé : elle a reconnu les risques éducatifs engendrés par cette conception sectaire de l'éducation, propres à fonder le refus de renouvellement d'agrément¹⁵.

Après avoir énoncé que les requérants « adhéraient à la doctrine des Témoins de Jéhovah et qu'ils en suivaient personnellement les préceptes dans leur vie familiale et sociale », la cour a motivé sur « les risques d'isolement et de marginalisation auxquels ils exposeraient ainsi un enfant ».

15. CAA Douai, 3 mai 2001, 1^{re} Ch. S.-C. / Président du conseil général du Pas-de-Calais.

À ce jour, cette jurisprudence n'a pas encore été confirmée par le Conseil d'État.

Force est de souligner que pour la jurisprudence, l'appartenance à une communauté n'est en aucun cas un motif légal de refus. Seule l'aptitude personnelle du requérant à accueillir des enfants doit être examinée.

Un refus d'agrément ne doit pas avoir pour motif une appartenance religieuse ou autre. Il doit être fondé sur les capacités personnelles du requérant.

En l'occurrence, le président du conseil général peut invoquer :

- la rigidité ou l'austérité excessive;
- l'absence de réjouissances collectives qui couperait l'enfant de ses camarades de classe en l'isolant;
- des lacunes dans les livres qu'il pourrait lire;
- le refus de soins médicaux;
- l'intolérance et le manque d'ouverture d'esprit.

Autant de motivations qui renvoient à des comportements éducatifs et non à des croyances. Le rejet de certaines thérapies n'est pas l'apanage des sectes. Les mouvements qui militent contre les vaccinations obligatoires ne sont pas tous sectaires. Il n'est nul besoin d'être inféodé à une secte pour être intolérant; il en est de même de la rigidité.

Une décision de rejet d'un agrément sera fondée non sur ce qui apparaît à première vue comme la cause des carences constatées, mais sur les effets visibles. Négliger cet impératif serait s'exposer à la censure du juge qui décèlerait une discrimination au sens de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'accueil des mineurs et des majeurs de moins de 21 ans face au risque sectaire

85

L'analyse développée dans la fiche « adoption » s'applique également à l'accueil des mineurs et des majeurs de moins de 21 ans. En effet, l'exercice de la profession d'assistant maternel et d'assistant familial est soumis à la délivrance d'un agrément par le président du conseil général du département où le demandeur réside.

Là encore, le refus d'agrément ne saurait être fondé sur des considérations religieuses, philosophiques ou morales des candidats à l'accueil.

Les assistants maternels

⇒ L'agrément à la profession d'assistant maternel

Dispositif normatif

Lorsqu'elle accorde ou refuse les agréments requis pour l'accueil des enfants, l'administration doit respecter deux principes : prendre en compte l'intérêt de l'enfant et ne pas méconnaître le principe de liberté de croyance et de culte. Comment l'administration doit-elle concilier ces deux principes ? Quelle méthode adopter pour l'instruction des demandes ?

Prendre en compte l'intérêt de l'enfant

Le préambule de la Constitution de 1946 dispose que la nation garantit à l'individu les conditions nécessaires à son développement ; elle garantit notamment à l'enfant « la protection de la santé, la sécurité matérielle, le repos et les loisirs ».

Les dispositions législatives et réglementaires sont l'application de ce principe de valeur constitutionnelle.

* Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et familiaux

L'exercice de la profession d'assistant maternel est soumis à la délivrance d'un agrément par le président du conseil général du département où le demandeur réside.

Des critères nationaux d'agrément sont définis par décret en Conseil d'État. Toutefois, le président du conseil général peut, par décision motivée et à titre dérogatoire, adapter les critères d'agrément pour répondre à des besoins spécifiques.

La loi de 2005 exige que l'agrément dépende de la présentation de garanties pour accueillir des mineurs dans des conditions propres à assurer leur développement physique, intellectuel et affectif.

Ne pas méconnaître le principe de liberté de croyance et de culte

L'administration ne doit pas méconnaître le principe de liberté de croyance et de culte, ce qui fait obstacle à toute discrimination fondée sur l'appartenance à une religion.

Difficultés pratiques

L'octroi de l'agrément

L'agrément est accordé à la profession d'assistant maternel si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de 21 ans accueillis, en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne.

Le refus d'agrément

L'agrément n'est pas accordé si l'un des majeurs vivant au domicile du demandeur a fait l'objet d'une condamnation pour l'une des infractions pénales suivantes : atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité d'une personne, agression sexuelle, enlèvement et séquestration, recours à la prostitution des mineurs ou de personnes particulièrement vulnérables, délaissement ou mise en péril de mineurs (cf. Code pénal, articles 221-1 à 221-5, 222-1 à 222-18, 222-23 à 222-33, 224-1 à 224-5, 225-12 à 225-12-4, 227-1, 227-2 et 227-15 à 227-28).

Pour toute autre infraction inscrite au bulletin n° 3 du casier judiciaire, il revient au service départemental de protection maternelle et infantile de juger de l'opportunité de délivrer ou non l'agrément.

Tout refus d'agrément doit être motivé.

Écueil

Le refus d'agrément fait parfois état des pratiques religieuses, philosophiques ou morales d'une personne ou plutôt de son refus de se conformer à un modèle. L'écueil consiste alors à faire de la seule appartenance à tel ou tel mouvement, une cause de refus d'agrément ou d'abrogation de l'agrément à la profession d'assistant maternel.

En réponse à une demande d'agrément, il ne pourrait être répondu par un conseil général, comme cela a été fait en matière d'adoption : « Je ne peux actuellement me prononcer sur votre dossier au regard de votre appartenance à un mouvement sectaire répertorié comme groupe sectaire par le rapport parlementaire diffusé le 10 janvier 1996 [...] ».

Cependant, dans le cadre du respect de la liberté de pensée, je prends contact avec l'observatoire ministériel mis en place par les pouvoirs publics sur cette question.»

Sur recours gracieux, cette décision a été confirmée ainsi : «Votre appartenance au mouvement classé comme groupe sectaire par le rapport parlementaire [...] est incompatible avec la prise en charge d'un enfant adopté [...], il n'est pas possible de vous délivrer l'agrément en vue d'adoption, vous ne remplissez pas les conditions nécessaires conformément à l'article 4 du décret du 23 août 1995.»

Ces décisions sont manifestement illégales. En effet, le seul motif avancé est celui tiré de l'appartenance à un groupe classé comme sectaire par un rapport qui n'a aucune valeur juridique. Or, cette appartenance ne peut justifier à elle seule en tant que telle une décision de refus.

L'enseignement de la jurisprudence

Plusieurs cas de figure doivent être distingués :

- si le candidat fait preuve de prosélytisme, une décision de refus ou de retrait est légalement justifiée. Cependant, les éléments de fait établissant l'activité prosélyte doivent être précis et rapportés dans la décision prise ;
- si le candidat, sans faire acte de prosélytisme, se borne à appliquer les règles imposées par le culte auquel il adhère, la question est plus délicate. Si, de manière générale, il est établi au cours de l'enquête que le demandeur applique des règles de conduite qui sont contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs, une décision de refus et de retrait est légalement justifiée. Il en est ainsi notamment dans le cas où les adeptes d'un mouvement sectaire se livrent à des actes constitutifs de viol ou d'attentat à la pudeur.
- il en est de même si le respect des règles suivies par les adeptes est de nature à compromettre la santé de l'enfant ou son développement physique (régime alimentaire inadapté...).

S'agissant de la compatibilité des règles générales de vie suivies par les demandeurs avec les conditions d'accueil légalement requises, il convient, en tout premier lieu, de vérifier, notamment au cours de l'enquête effectuée auprès du demandeur, si ce dernier entend les appliquer aux enfants dont il aurait la charge.

Dans l'affirmative, dans un second temps, il est nécessaire de dresser la liste des règles qui seront imposées aux enfants ainsi que des interdictions qui leur seront faites. Si le respect de l'ensemble de ces règles et

interdits peut être regardé comme de nature à faire obstacle à « l'épanouissement » de l'enfant, une décision de refus, dûment motivée, peut alors se justifier.

De manière plus générale, il convient, d'une part, de recueillir des éléments précis se rapportant aux règles que le demandeur entend appliquer à l'égard des enfants dont il aura la charge et, d'autre part, de déterminer en quoi le respect de ces règles est contraire à l'intérêt de l'enfant.

Au contentieux, le juge administratif donne le ton.

TA Lyon, 3 mars 1998, M^{me} P. : Journal du droit des jeunes, juin 1998, p. 53

En l'espèce, un agrément accordé à une assistante maternelle Témoin de Jéhovah est abrogé parce qu'elle refusait de se livrer auprès des enfants accueillis à des pratiques pédagogiques essentielles et notamment de fêter Noël et les anniversaires aux jours requis.

Pour le président du conseil général de l'Ardèche, le refus est constitutif d'une grave carence psychologique pour les enfants confiés.

Pour le commissaire du Gouvernement, cette appréciation n'est pas celle qui serait probante pour justifier le retrait, notamment si les enfants confiés sont des nourrissons ; de plus, l'intéressée organise la fête quelques jours avant Noël.

Le tribunal administratif de Lyon considère que « le refus d'organiser la fête de Noël et les anniversaires est de nature à générer chez les enfants une carence psychologique et affective, particulièrement en ce qui concerne des enfants issus de milieux défavorisés pour lesquels ces festivités constituent des repères familiaux et sociaux essentiels ».

Dans ces conditions, l'intéressée doit être regardée comme ne possédant pas les capacités éducatives de nature à permettre l'épanouissement et le développement intellectuel et affectif des mineurs accueillis.

89

Ainsi, ce n'est pas directement l'appartenance aux Témoins de Jéhovah qui est censurée : c'est la marginalisation de l'enfant qui est redoutée.

En effet, ce qui est reproché à M^{me} P., c'est assurément de s'être écartée d'un modèle culturel traditionnel, non d'un modèle religieux.

TA Toulouse, 28 juin 2006

Une jeune femme avait été placée par la DDASS dans une famille d'accueil Témoin de Jéhovah à partir de 1976. De 1976 à 1983, elle a été

victime de sévices sexuels et ses convictions religieuses n'ont pas été respectées ; durant la période courant de 1983 à sa majorité, elle a tenté de se suicider, a été hospitalisée et sa famille d'accueil a évoqué le refus de transfusion sanguine.

Remarque : les faits reconnus par le tribunal recouvrent la période allant du 14 décembre 1976 au 23 juillet 1983 ; ils concernent donc l'État et non une collectivité territoriale puisqu'à la faveur de la décentralisation, seule la période postérieure à 1983 relève de la responsabilité d'une collectivité territoriale, en l'occurrence du département du Tarn-et-Garonne.

Il apparaît néanmoins opportun de rapporter le jugement du tribunal de Toulouse, rendu le 28 juin 2006.

En l'espèce, le tribunal de Toulouse reconnaît la responsabilité de l'État au motif de « la carence du service de l'État chargé de l'aide sociale à l'enfance dans l'exercice du contrôle qui lui incombait des conditions de placement ».

Le jugement annule la décision du préfet du Tarn-et-Garonne en date du 13 avril 2007 en tant qu'elle refuse l'indemnisation des préjudices résultant pour elle, pendant la période de 1976 à 1983, des sévices sexuels et de l'irrespect de ses convictions religieuses.

Les assistants familiaux

⇒ La délivrance, la suspension voire l'abrogation de l'agrément à la profession d'assistant familial

Dispositif normatif

• Loi n° 2005-706 du 27 juin 2005 relative aux assistants maternels et familiaux.

• CASF, article L. 421-3.

L'exercice de la profession d'assistant familial est soumis à un agrément délivré par le président du conseil général du département où le demandeur réside.

Les critères nationaux d'agrément sont définis par décret en Conseil d'État. Toutefois, le président du conseil général peut, par décision motivée et à titre dérogatoire, adapter les critères d'agrément pour répondre à des besoins spécifiques.

Difficultés pratiques

L'octroi de l'agrément

L'agrément est accordé à la profession d'assistant familial si les conditions d'accueil garantissent la sécurité, la santé et l'épanouissement des mineurs et majeurs de moins de 21 ans accueillis, en tenant compte des aptitudes éducatives de la personne.

Les modalités d'octroi, la durée et les conditions de renouvellement de l'agrément sont fixées par décret. Le renouvellement de l'agrément de l'assistant familial est automatique et sans limitation de durée lorsque la formation qu'il est tenu de suivre est sanctionnée par l'obtention d'une qualification.

Le refus d'agrément

L'agrément n'est pas accordé si l'un des majeurs vivant au domicile du demandeur, à l'exception des majeurs accueillis en application d'une mesure d'aide sociale à l'enfance, a fait l'objet d'une condamnation pour une infraction pénale : atteinte volontaire à la vie ou à l'intégrité d'une personne, agression sexuelle, enlèvement et séquestration, recours à la prostitution des mineurs ou de personnes particulièrement vulnérables, délaissement ou mise en péril de mineurs (cf. Code pénal, articles 221-1 à 221-5, 222-1 à 222-18, 222-23 à 222-33, 224-1 à 224-5, 225-12 à 225-12-4, 227-1, 227-2 et 227-15 à 227-28).

Pour toute autre infraction inscrite au bulletin n° 3 du casier judiciaire, il revient au service départemental de protection maternelle et infantile de juger de l'opportunité de délivrer ou non l'agrément.

Tout refus d'agrément doit être motivé.

La suspension de l'agrément

En pratique, les suspensions d'agrément interviennent le plus souvent dans des situations où sont suspectés, mais non avérés, des faits de maltraitance à l'égard des enfants accueillis.

Écueil

Faire de l'appartenance à un mouvement religieux, philosophique ou moral, une cause de refus ou de suspension de l'agrément à la profession d'assistant familial.

L'enseignement de la jurisprudence

La jurisprudence développée à propos des assistants maternels est transposable aux assistants familiaux.

⇒ Le licenciement de l'assistant familial

Dispositif normatif

L'agrément peut être retiré si l'assistant familial ne remplit plus les conditions exigées par la loi ; alors, le président du conseil général peut procéder au licenciement de l'intéressé, agent public non titulaire.

Les règles applicables se révèlent très proches du droit du travail (cf. Code du travail, article L. 773-I ets.).

Écueil

Faire de l'appartenance à un mouvement religieux, philosophique ou moral, une cause de licenciement de l'assistant familial.

Le juge administratif se transforme en juge prud'homal : il lui incombe de rechercher si la cause du licenciement est réelle et sérieuse ou s'il s'agit d'une faute grave, privative de l'indemnité de préavis.

Aussi, il appartiendra à la collectivité territoriale de motiver son licenciement, soit sur une cause réelle et sérieuse, soit sur une faute grave, au sens du droit du travail.

L'enseignement de la jurisprudence

CAA Nantes, 28 décembre 2001, département du Cher c/ M^{me} G., req. N ° 98NT02067

La cour administrative d'appel de Nantes a jugé que le licenciement d'une assistante familiale « au motif qu'elle a initié et fait participer aux activités de la secte des Témoins de Jéhovah depuis plusieurs années les enfants qui lui avaient été confiés sans avoir demandé l'autorisation du service, favorisant ainsi l'éloignement des fillettes de leur mère », était justifié.

Mais elle a estimé que « si ces faits dont l'exactitude est établie par les pièces du dossier constituent une faute autorisant le département à engager une procédure disciplinaire à son égard, ils ne présentent pas un caractère de gravité suffisante pour justifier le licenciement pour faute grave de M^{me} G. ».

La sphère culturelle

La quête d'un statut et d'un régime juridiques privilégiés

Force est d'observer que les mouvements se caractérisent par l'hétérogénéité des statuts adoptés : à côté de la société commerciale, c'est le statut d'association qui a le plus leur faveur.

En la matière, la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association offre un éventail de choix : association de fait¹⁶, association déclarée¹⁷ ou association reconnue d'utilité publique¹⁸. À la vérité, le statut associatif découlant de la loi de 1901 procure aux mouvements une facilité pour structurer leurs activités sans que de véritables contrôles administratifs pèsent sur eux.

16. Loi du 1^{er} juillet 1901, article 2 : « Les associations de personnes pourront se former librement, sans autorisation ni déclaration préalable, mais elles ne jouiront de la capacité juridique que si elles se sont conformées aux dispositions de l'article 5. »

17. L'association déclarée fait l'objet d'une procédure de déclaration préalable en préfecture afin d'acquérir la capacité juridique : elle doit être déclarée selon la procédure de l'article 5 de la loi. La capacité juridique permet à l'association de posséder un patrimoine et donc d'acquérir les meubles ainsi que les immeubles nécessaires à l'accomplissement du but inscrit dans les statuts. Elle peut bénéficier d'apports de ses membres ou même de tiers et recevoir des dons manuels. Elle peut conclure tout contrat et ester en justice. Ce régime ouvre la voie au statut d'association culturelle (*cf. infra*).

18. Régie par le titre II de la loi du 1^{er} juillet 1901 et le décret du 16 août 1901, l'association reconnue d'utilité publique doit avoir une existence préalable, en tant qu'association déclarée, d'au moins trois ans. Elle doit comprendre au moins 200 membres, avoir une dotation financière minimale, des activités suffisantes, ainsi qu'un financement équilibré, suffisant, transparent et privé. Elle doit être indépendante, c'est-à-dire ne pas tomber sous le contrôle d'une personne publique, d'une société privée ou même d'une autre association. Sa capacité est élargie par rapport à celle de l'association déclarée ; elle peut ainsi recevoir, à titre de paiement, des libéralités.

Des régimes associatifs dérogatoires au droit commun existent; celui du droit local d'Alsace-Moselle¹⁹ est même recherché par certains mouvements en ce qu'il peut s'avérer bien plus favorable que celui issu de la loi de 1901.

De nombreux mouvements sont tentés de solliciter l'application des régimes juridiques propres aux cultes, particulièrement celui de l'association cultuelle, créé par la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État, adapté puis complété à diverses reprises. Il s'agit même d'un objectif majeur pour certains groupements puisque l'accès à un tel régime privilégié confère des avantages fiscaux et financiers indéniables (*cf. infra*) en même temps qu'il assure une forme de « reconnaissance sociale » qui pourra être instrumentalisée en vue de forcer la légitimation de l'organisation.

Toutefois, l'accès au régime de l'association cultuelle est moins simple que celui de l'association loi de 1901 en raison des conditions posées par la loi de 1905 et interprétées par le Conseil d'État, mais il semble que l'on assiste à un très net assouplissement.

L'obtention du statut d'association cultuelle

Dispositif normatif

Les associations cultuelles sont assujetties aux dispositions du titre I de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, à celles du titre IV de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État et à celles du titre III de son décret d'application du 16 mars 1906, lorsqu'elles ont leur siège en France métropolitaine – sauf en Alsace-

19. À la faveur du Code civil local – article 21 à 79 – et de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, deux types d'associations existent : les associations de fait, c'est-à-dire non inscrites, qui fonctionnent selon un régime juridique identique à celles prévues par la loi de 1901 ; les associations inscrites.

Le droit des associations en Alsace-Moselle ignore le procédé de déclaration en préfecture ; il connaît une procédure complexe propre au droit local qui nécessite l'inscription de l'association sur un registre. Toute association voulant être inscrite doit comprendre au moins sept membres et doit insérer dans ses statuts diverses mentions obligatoires.

L'association inscrite bénéficie d'une capacité juridique équivalente à celle de l'association reconnue d'utilité publique en droit français ; elle peut recevoir des dons et des legs et même posséder des immeubles autres que ceux nécessaires à la réalisation de son but statutaire.

On comprend alors que revendiquer le statut d'association inscrite peut être un objectif majeur pour certains mouvements qui pourraient ainsi profiter d'un régime juridique bien plus favorable que celui de l'association déclarée de la loi de 1901.

Moselle où le droit local continue à s'appliquer²⁰ –, à la Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion²¹.

Aux termes des articles 18 et 19 de la loi de 1905, les associations culturelles sont des associations à but non lucratif, formées pour « subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice d'un culte » et ayant « exclusivement pour objet l'exercice d'un culte ».

Les associations culturelles peuvent être dissoutes pour des motifs généraux classiques ; elles encourent une dissolution judiciaire en cas de non-respect des dispositions spécifiques qui leur sont applicables.

Il faut surtout souligner qu'elles perdent le bénéfice du statut d'association culturelle – sans pour autant être obligatoirement dissoutes – dès lors qu'elles cessent d'avoir un objet culturel ou des activités réelles exclusivement culturelles. Naturellement, dans l'hypothèse où les activités de l'association sont devenues illicites, le ministère public peut demander au tribunal de prononcer sa dissolution.

Organisation et fonctionnement

Selon l'article 30 du décret de 1906, les associations culturelles s'organisent et fonctionnent librement. L'article 37 précise qu'elles sont soumises au contrôle financier de l'administration fiscale et aux vérifications de l'Inspection générale des finances.

20. Rappel : les préambules des Constitutions de 1946 et de 1958, réaffirmant le principe de laïcité, n'ont pas eu pour effet d'abroger les dispositions de la loi du 1^{er} juin 1924 maintenant en vigueur la législation locale. Ainsi, en Alsace-Moselle, les associations culturelles sont remplacées, pour les cultes reconnus, par des établissements publics dont la nature varie en fonction de la confession (les « fabriques » pour l'église catholique ; les « conseils presbytéraux » pour les églises protestantes ; les « consistoires départementaux » pour le culte israélite) ; quant aux cultes non reconnus, ils peuvent utiliser des associations de droit local disposant de la personnalité juridique (*cf. supra*).

21. Dans les collectivités d'outre-mer, la loi du 9 décembre 1905 n'a pas été introduite ; les associations culturelles sont remplacées par des « conseils d'administration » de missions religieuses, dotés de la personnalité juridique et chargés de représenter ces missions dans le cadre de la vie courante, *cf.* décrets-lois du 16 janvier 1939 et 19 décembre 1939, dits décrets-lois Mandel. En Guyane, le statut des Églises est régi par l'ordonnance royale du 12 novembre 1828 et par les décrets-lois Mandel.

Avantages inhérents à la reconnaissance du statut d'association à caractère culturel

➔ Les ressources

Aux termes de l'article 19 de la loi de 1905, les associations culturelles ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions des collectivités territoriales. Ainsi, les sommes versées par les collectivités territoriales sont prohibées, même lorsqu'elles ont pour objet l'acquisition d'un ensemble immobilier afin d'en faire un lieu de culte; en revanche, sont autorisées les sommes par elles allouées pour effectuer des réparations aux édifices affectés au culte public, classés ou non monuments historiques.

En dépit de l'interdiction de subvention qui s'impose aux collectivités territoriales, les communes ou les départements peuvent garantir les emprunts contractés pour financer, dans les agglomérations en voie de développement, la construction, par des associations culturelles, d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux; d'ailleurs, l'État peut pareillement garantir les emprunts émis en France pour le même objet par des associations culturelles à caractère national.

Dès lors, les seules ressources autorisées des associations culturelles sont les cotisations versées par les sociétaires au titre de la loi de 1901, le produit des quêtes et collectes destinées à couvrir les frais du culte ainsi que les rétributions pour les cérémonies et services religieux. Intérêt notable, les associations culturelles peuvent recevoir des dons manuels, quelle que soit leur importance, et ce, sans autorisation administrative. Il leur est également permis de recevoir des libéralités testamentaires ou entre vifs dès lors du moins que ces donations et legs sont destinés à l'accomplissement de leur objet ou grevés de charges pieuses ou culturelles²², et que leur acceptation a été préalablement autorisée par l'autorité administrative compétente²³.

22. Le Conseil d'État adopte une interprétation très libérale de la loi de 1905 : il admet que les libéralités peuvent être assorties de charges ayant pour objet l'entretien du donateur dès lors que ces charges ne sont pas de nature à remettre en cause l'objet actuel du groupement, cf. CE 29 avril 2002, Fraternité sacerdotale Saint Pie X.

23. Saisi d'une demande d'autorisation d'une donation, le préfet n'est pas tenu d'informer les membres de la famille du donateur. Toutefois, l'association bénéficiaire doit joindre à sa demande une notice sur la situation de famille et de fortune du donateur indiquant s'il existe des héritiers réservataires; dans l'affirmative, l'association doit préciser que la donation ne porte pas atteinte à la réserve légale des héritiers.

⇒ Les avantages fiscaux

Aux termes de l'article 1382 4° du Code général des impôts, les édifices affectés à l'exercice d'un culte appartenant aux associations cultuelles de la loi de 1905 sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties. De plus, l'annexell, article 317 bis de ce même Code exonère de taxe locale d'équipement la construction de lieux exclusivement affectés au culte.

En vertu de l'article 795 du Code général des impôts, les associations cultuelles sont exonérées des droits d'enregistrement pour les dons et legs.

Remarque: la loi du 23 juillet 1987 sur le mécénat a rendu déductibles des revenus imposables, les dons faits aux associations cultuelles; la loi du 24 juin 1996 a renforcé ce régime en instituant une réduction d'impôt égale à 50 % des sommes versées (dans la limite de 6 % du revenu imposable).

L'accès au statut d'association cultuelle : difficultés pratiques et enseignement de la jurisprudence

La constitution proprement dite de l'association

Des restrictions ou obligations sont à respecter, qui concernent de manière tout à fait classique les membres de l'association²⁴, son titre²⁵, l'accord de volonté sur ses statuts²⁶, sa déclaration²⁷ et sa publication²⁸.

Ces règles ne soulèvent pas de difficultés particulières.

24. Toute association doit avoir un nombre minimal de membres majeurs domiciliés ou résidant dans la circonscription territoriale dans laquelle elle fonctionne, cf. D. 16 mars 1906, article 31. Ce nombre varie de 7 à 25, en fonction de l'importance de la commune du siège du groupement, cf. loi de 1905, article 19.

25. L'association cultuelle doit avoir un titre rendant applicable l'article 5 de la loi de 1901, cf. loi de 1905, article 18. Ce titre figure dans les statuts et doit faire l'objet d'une déclaration publique.

26. L'accord de volonté des membres porte non seulement sur la volonté de s'associer mais aussi sur les statuts de l'association.

27. Toute association cultuelle doit être déclarée à la préfecture et à la sous-préfecture selon les règles de droit commun. cf. loi de 1905, article 18 renvoyant à la loi de 1901, article 5.

28. L'association cultuelle doit être rendue publique par insertion, sur production du récépissé de la déclaration, d'un extrait au *Journal officiel*.

Il convient simplement de garder à l'esprit que ce n'est pas au moment de la déclaration de l'association culturelle que l'administration se prononce sur la reconnaissance de la qualité d'association culturelle d'une association : en principe, l'administration ne se détermine qu'*a posteriori*, dans le cadre de la tutelle qu'elle exerce sur certaines activités desdites associations. Autrement dit, quelle que soit la dénomination affichée, l'association n'est en réalité reconnue comme association culturelle qu'après avoir obtenu l'autorisation des pouvoirs publics de bénéficier de l'un des avantages inhérents à ce statut.

Le contenu des statuts et le respect de l'ordre public

Les exigences relatives tant au contenu des statuts qu'à la condition de respect de l'ordre public méritent une attention particulière au regard du contentieux qu'elles nourrissent²⁹.

⇒ Le contenu des statuts

L'association doit avoir un caractère exclusivement culturel. Le respect de cette condition s'apprécie au regard des stipulations statutaires de l'association et de ses activités réelles (cf. avis CE Ass. 24 oct. 1997, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom: Rec., p. 372).

Un objet exclusif : l'exercice d'un culte

Le statut d'association à caractère culturel suppose l'exercice d'un culte, défini comme la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement, par des personnes réunies par une même croyance religieuse, de certains rites ou de certaines pratiques. Cet objet doit être exclusif.

Le respect de cette exigence implique que l'association ne puisse mener que des activités en relation avec son objet, telles que l'acquisition, la location, la construction, l'aménagement et l'entretien des édifices

29. Une précision : l'article 4 de la loi de 1905 prévoyait que les associations qui prenaient la suite des anciens établissements publics du culte devaient se conformer aux « règles d'organisation générale du culte dont elles se proposent d'assurer l'exercice ». Dans un avis du 13 décembre 1923, le Conseil d'État a élargi l'exigence du respect des « règles d'organisation générale de culte » à toutes les associations culturelles ; l'absence de référence à cette condition dans la jurisprudence récente autorise toutefois à s'interroger sur la pertinence de celle-ci.

servant au culte, ainsi que l'entretien et la formation des ministres et autres personnes concourant à l'exercice du culte.

Tel est le cas pour des associations organisant des cérémonies catholiques, protestantes, israélites, musulmanes, krishnaïtes ou des Témoins de Jéhovah (cf. CE 14 mai 1982, association internationale pour la conscience de Krishna: Rec., p. 179 ; cf. CE 23 juin 2000, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/ association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Clamecy: Rec., p. 242).

Tel n'est pas le cas d'un groupement de personnes qui « considèrent Dieu comme un mythe » (cf. CE 17 juin 1988, Union des Athées: Rec., p. 247).

- Ou lorsque, selon ses statuts, l'association a notamment pour but :
- à titre principal, l'assistance morale et matérielle de vieillards et d'indigents d'origine russe, et à titre secondaire, le culte orthodoxe dans l'église qu'elle a créée (cf. Cass. 1^{re} civ., 1^{er} juillet 1968 : Bull. civ. I, n° 189) ;
 - la promotion de la vie spirituelle, éducative, sociale et culturelle de la communauté arménienne (cf. CE 29 octobre 1990, association cultuelle de l'église apostolique arménienne de Paris: Rec., p. 297) ;
 - la réunion de ses membres pour la pratique en commun et l'étude de la religion hindoue ainsi que l'acquisition de terrains, la construction de bâtiments, la prise à bail de tous terrains et bâtiments nécessaires à l'exercice du culte hindou (cf. CE 9 octobre 1992, commune de Saint-Louis c/ association Siva Soupramanien de Saint-Louis: Rec., p. 358).

Remarque : le fait de revêtir la forme d'une association cultuelle est sans incidence sur le caractère lucratif ou non de la gestion.

CAA Paris 31 décembre 2003, association Nichiren Shoshu Européenne

« Il résulte de l'instruction que l'association Nichiren Shoshu Européenne, qui a pour objet statutaire l'exercice du culte bouddhique, basé sur l'enseignement révélé par le Bouddha Nichiren Daishonin, organise des séminaires et des cours au centre de Trets et a versé à M. Yamasaki, son président et directeur du comité directeur, des rémunérations [...] tout en mettant à sa disposition un appartement [...] ; que l'association Nichiren Shoshu Européenne participe à l'exploitation du centre de Trets, avec l'association Nichiren Shoshu Française laquelle assure l'organisation matérielle des séminaires, et notamment la restauration des participants, par le biais de la SARL SERS, société commerciale dont elle détient 99 % du capital, tandis que l'association Nichiren Shoshu Européenne prend en charge l'hébergement des personnes.

L'ensemble de ces circonstances de fait interdit de regarder la gestion de l'association Nichiren Shoshu Européenne comme désintéressée, alors même que les sommes allouées à M.Yamasaki seraient la contrepartie normale des services rendus par lui en tant que ministre du culte, indépendamment de ses fonctions de président ou de sa qualité de directeur, et que les excédents de recettes seraient affectés à la réalisation des objectifs poursuivis par l'association.

La circonstance que l'association Nichiren Shoshu Européenne revête la forme d'une association culturelle est sans incidence sur le caractère lucratif de sa gestion.

Ainsi, le tribunal administratif a pu, sans entacher son jugement de contradiction de motifs, estimer que l'activité de l'association Nichiren Shoshu Européenne avait un caractère lucratif.

Aussi, l'administration était en droit de l'assujettir à l'impôt sur les sociétés ainsi qu'à l'imposition forfaitaire annuelle [...].»

⇒ Une activité effective

Au-delà des statuts, l'administration et le juge doivent prendre en compte la réalité de l'activité de l'association pour déterminer si l'association a un objet exclusivement culturel. En effet, la poursuite par une association d'activités autres que l'exercice du culte est de nature à l'exclure du bénéfice du statut d'association culturelle, «sauf si ces activités se rattachent directement à l'exercice du culte et présentent un caractère strictement accessoire» (cf. avis CE Ass. 24 octobre 1997, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom : Rec., p. 372).

Tel n'est pas le cas d'une association qui se consacre depuis sa création non seulement à l'exercice d'un culte, mais aussi à l'édition et à la diffusion de publications doctrinales.

100

CE 21 janvier 1983, association Fraternité des serviteurs du monde nouveau : Rec., p. 18

«En admettant même que l'association Fraternité des serviteurs du monde nouveau ait aussi pour objet l'exercice d'un culte, il ressort des pièces du dossier qu'elle se consacre depuis sa création à l'édition et à la diffusion de publications doctrinales.»

Ainsi, alors même qu'elle a pris la forme d'une association culturelle, elle n'a pas pour objet exclusif l'exercice d'un culte et ne peut, par suite,

être regardée comme une association culturelle au sens des dispositions de l'article 19 de la loi du 9 décembre 1905.

Dès lors, « elle n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le décret attaqué a confirmé la décision préfectorale lui refusant l'autorisation de recevoir un legs ».

⇒ **L'absence d'atteinte à l'ordre public**

Avis CE Ass. 24 octobre 1997, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom : op. cit.

Depuis un avis en date du 24 octobre 1997, le Conseil d'État a posé un critère supplémentaire fondé sur la prévention de l'ordre public.

Cet avis a été rendu à la demande du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, qui demandait au Conseil d'État si l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom pouvait être qualifiée d'association culturelle au sens des dispositions de l'article 1382 4° du Code général des impôts et de la loi de 1905.

L'Assemblée du contentieux a rappelé sa jurisprudence traditionnelle, avant d'ajouter une nouvelle condition.

Désormais, « le fait que certaines des activités de l'association pourraient porter atteinte à l'ordre public s'oppose à ce que ladite association bénéficie du statut d'association culturelle ». Le Conseil d'État a justifié ce critère nouveau en rappelant que « la liberté des cultes [est] assurée par la République, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905, sous les seules restrictions imposées dans l'intérêt de l'ordre public ».

Toutefois, le Conseil d'État a refusé de se prononcer au fond et de qualifier ou non d'association culturelle l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom. Le pas a été franchi dans une affaire qui a donné lieu à un arrêt du 23 juin 2000.

CE 23 juin 2000, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/ association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Clamecy : Rec., p. 242

Le Conseil d'État a rappelé les principes issus de l'avis de 1997 et a accepté de qualifier une association des Témoins de Jéhovah d'association culturelle.

En effet, le Conseil d'État a confirmé la décision de la cour administrative d'appel de Lyon en ce qu'elle avait jugé que « l'objet statutaire

de l'association pour le culte des Témoins de Jéhovah de Clamecy et l'activité qu'elle exerçait en 1995 dans les locaux qu'elle possède rue des Tanneries autres que l'appartement et le garage susmentionné, présentaient un caractère exclusivement cultuel» et «qu'aucune atteinte à l'ordre public liée à l'activité ne faisait obstacle à ce que lui fût reconnu» le bénéfice du statut d'association culturelle.

Tel n'est pas le cas lorsque:

- le fonctionnement du groupement a occasionné diverses procédures pour des infractions aux législations fiscales et d'urbanisme;
- le fondateur du «culte» concerné fait l'objet de plusieurs procédures pénales (*cf. infra*).

CE 28 avril 2004, association culturelle du Vajra Triomphant

L'association culturelle du Vajra Triomphant, qui a notamment pour objet statutaire l'exercice public du culte de l'Aumisme, se définit en référence audit culte rendu à son fondateur à l'encontre duquel, à la date de la décision attaquée, plusieurs procédures pénales étaient engagées pour des faits qui n'étaient pas indépendants de l'exercice de ses activités culturelles. Par ailleurs, l'association exerce ses activités en liaison étroite avec deux autres associations qui ont fait l'objet de diverses condamnations pour des infractions graves et délibérées à la législation de l'urbanisme.

Dans ces conditions, «le préfet a pu, sans commettre d'erreur de droit, se fonder sur les troubles à l'ordre public qui résultent des agissement de ces deux dernières associations pour refuser à l'association culturelle du Vajra Triomphant le bénéfice du statut d'association culturelle. [...]».

- Le refus de qualification d'association culturelle est susceptible de recours devant le juge administratif. En effet, c'est à lui qu'il appartient de confirmer ou d'infirmer la position retenue par l'administration, et par là même de reconnaître ou non à un groupement le bénéfice du statut d'association culturelle.

À cet égard, il faut garder à l'esprit que le juge refuse d'apprécier toute doctrine religieuse, philosophique ou morale: outre les exigences explicitées, il se borne à vérifier que certaines activités associatives ne sont pas contraires à l'ordre public.

Les aides à la construction de lieux de culte face au risque sectaire

Dispositif normatif et enseignement de la jurisprudence

• Loi de 1905, article 13 : «L'État, les départements, les communes et les établissements publics de coopération intercommunale pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi.»

Affectés aux ministres du culte et aux fidèles, ces édifices font partie du domaine public. Or, pèse sur l'administration une obligation d'entretien de son domaine public en état de satisfaire à son affectation.

L'obligation ne concerne exclusivement que les seules dépenses liées à l'entretien et la conservation.

Tel est le cas des grosses réparations, de caractère conservatoire (gros œuvre, charpente, toiture, sols...), ainsi que des dépenses d'entretien (peinture des murs, crépissage, installation électrique).

Le Conseil d'État autorise la prise en charge des frais de chauffage de l'édifice dès lors qu'il s'agit d'en assurer la conservation (cf. CE 7 mars 1947, Lapeyre: Rec. p. 104).

Il admet la participation à la construction d'une église nouvelle, entreprise avec le concours des fidèles, si cette participation n'excède pas les frais qui résulteraient de la réfection de l'édifice existant (cf. CE 22 janvier 1937, ville de Condé-sur-Noireau: Rec. p. 87).

Tel n'est pas le cas des travaux d'embellissement ou d'agrandissement, de l'achat de meubles, tels que linges et ornements d'église (cf. CE 11 juillet 1913, commune de Dury: Rec. p. 830) ou des frais de nettoyage, qui restent donc à la charge des fidèles et des ministres du culte.

Naturellement, le financement d'une construction *ab initio* d'un édifice du culte est interdit. Toutefois, en l'absence de jurisprudence en la matière, on ne peut affirmer que les «opérations mixtes» sont interdites.

Prompte à faciliter l'implantation des lieux de culte dans les agglomérations nouvelles et à réduire les inégalités entre les cultes traditionnels et le culte musulman, cette pratique administrative consiste

pour les collectivités publiques à financer l'édification de bâtiments ayant une vocation à la fois cultuelle et culturelle.

Les collectivités publiques peuvent subventionner les travaux de réparation d'un édifice appartenant à une association cultuelle de la loi de 1905 : aux termes de l'article 19 de la loi de 1905, « ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparation aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques ».

De plus, les personnes publiques peuvent intervenir en accordant aux organismes désireux d'édifier de nouveaux lieux de culte certains avantages, également inspirés du souci de faciliter l'implantation des religions « non traditionnelles sur le territoire ».

Ainsi, la loi de finances rectificative du 29 juillet 1961 prévoit, en son article 11, que les collectivités territoriales peuvent garantir des emprunts pour « financer la construction dans les agglomérations en voie de développement d'édifices répondant à des besoins collectifs de caractère religieux par des groupements locaux ou par des associations cultuelles ».

Les collectivités publiques peuvent envisager la possibilité de « mettre un terrain à la disposition d'une association, par bail emphytéotique, pour la construction d'un édifice cultuel ».

Les locations et autorisations d'occupation du domaine public face au risque sectaire

Dispositif normatif

104

• CGCT, article L. 2143-3 : « Des locaux communaux peuvent être utilisés par les associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande. Le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public [...] ».

À l'évidence, rien ne s'oppose à ce que des mouvements de pensée utilisent le domaine public ou privé moyennant les mêmes sommes que

celles ordinairement versées par les autres utilisateurs, l'égalité entre cultes devant être respectée.

Une mise à disposition gratuite d'un bien public pour pratiquer un culte serait à l'évidence illicite comme subvention au culte lorsque l'occupation est généralement payante.

- CGCT, article L. 2212-2 : «Les locaux ne peuvent être refusés à une association que pour des raisons tenant aux nécessités de l'administration des propriétés communales, au fonctionnement des services publics ou au maintien de l'ordre public.»

Difficultés pratiques

- *Quid* des autorisations habituellement accordées gratuitement ou contre le simple remboursement des dépenses ?

- Atteinte au principe de la laïcité par l'octroi de subventions déguisées.

- Refus d'être associé et de donner l'impression de cautionner une idéologie sectaire non partagée.

Écueil

Fonder le refus de location de salles ou d'autorisation d'occupation du domaine public sur des considérations discriminatoires (qualité sectaire du mouvement; liste parlementaire de 1995).

L'enseignement de la jurisprudence

La question des locations de salles municipales par des mouvements sectaires est très délicate; c'est d'ailleurs le point sur lequel la MIVILUDES est le plus souvent consultée. En effet, les textes fondent le refus de location ou de prêt de salles, sur l'ordre public, l'administration des propriétés communales et le fonctionnement des services.

S'agissant des deux dernières exceptions à l'attribution, il est toujours possible de refuser la location d'une salle, soit parce qu'elle est déjà occupée par une autre association, soit parce qu'elle est réservée pour des réunions des services municipaux; de même, si des travaux sont prévus dans la salle sollicitée, il est possible pour l'élu local de refuser de la prêter ou de la louer. Naturellement, ces contraintes doivent

correspondre à une réalité; un refus systématiquement opposé pour de tels motifs à un même mouvement pourrait être considéré comme discriminatoire.

L'argument du maintien de l'ordre public est plus difficile à mettre en œuvre: il doit être particulièrement motivé par des éléments objectifs, des faits circonstanciés; il ne peut se réduire à une motivation générale reposant sur des éléments subjectifs, attachés à la personne même du demandeur.

Les manifestations en vue desquelles les groupes dérivants formulent des demandes de prêts ou de locations de salles sont à première vue banales, sans risque et même séduisantes. En effet, certains mouvements sectaires, parfois informels, réservent des salles pour présenter des diaporamas culturels (sur l'Égypte ancienne, les Celtes, le Machu Picchu...); d'autres organisent des soirées sur le mieux-être, le développement personnel («Vivre sans stress», «Vivre naturellement»...); d'autres encore font l'apologie de méthodes de soin alternatives à la dangerosité dissimulée voire incitent à la violation de la loi (refus des vaccinations obligatoires, clonage, eugénisme...).

Le plus souvent, ces manifestations se déroulent dans le calme; le prosélytisme y est variable.

Sachant que ces manifestations peuvent être un produit d'appel à un embrigadement sectaire, comment veiller à la protection des personnes susceptibles d'être trompées, en déjouant les masques de séduction dans le strict respect du cadre légal?

Le 23 avril 1997, lors d'une délibération du conseil municipal de Lyon, l'adjoint au maire était intervenu en ces termes: « Certes, à ce jour, nous n'avons aucun moyen juridique de refuser la location d'une salle municipale à une association qui décline largement son activité et remplit les conditions stipulées sur le contrat actuel, sauf à ce que la manifestation organisée porte atteinte à l'ordre public. [...]. Je dis que lorsque nous sommes devant une association reconnue comme secte et qui, par cette définition, est synonyme d'intolérance, d'adhésion aveugle, de déstabilisation psychologique et physique, d'allégeance inconditionnelle, d'aliénation de l'esprit, j'estime qu'il y a atteinte à l'ordre public et à l'ordre moral. Je vous ai donc saisi, Monsieur le maire, il y a quelque temps pour vous informer de notre décision [...] de refuser dorénavant l'accès aux salles municipales à toute association inscrite dans le rapport parlementaire

[...]. Vous m'avez donné votre accord sur le principe et je tenais à vous en remercier.»

Le maire de Lyon s'était déclaré prêt à risquer une action en justice. Or, de jurisprudence constante, pour les tribunaux administratifs, la réputation sectaire d'une association ne fonde pas en droit un refus de location de salle.

À titre d'exemple, le tribunal administratif de Poitiers a jugé : « [...] si la mise à disposition d'une salle communale à des associations, syndicats ou partis politiques qui en font la demande peut être refusée pour des motifs tirés de l'administration des propriétés communales ou par ceux du maintien de l'ordre public, il ressort des pièces du dossier que, pour rejeter la demande de l'association requérante, la ville de La Rochelle s'est fondée, non sur un motif tiré de l'ordre public, mais sur le caractère de secte attribué aux Témoins de Jéhovah par le rapport d'enquête de l'Assemblée nationale du 22 décembre 1995 ; que ce rapport, dénué de valeur juridique, ne pouvait servir de fondement légal à la décision attaquée. »

L'utilisation payante

Le refus d'une location ou d'une autorisation du domaine public au prix ordinairement pratiqué pour les locations de salles des fêtes et autres salles communales pour le seul motif du caractère cultuel d'une association constitue une discrimination et une rupture du principe d'égalité.

Dans ce sens, TA Paris, ord. réf. 13 mai 2004, association culturelle des Témoins de Jéhovah de France : AJDA 2004, p. 1597

En l'espèce, le tribunal administratif de Paris a jugé, en référé-liberté, que l'opposition faite par la ville de Paris à l'exécution d'un contrat de location conclu par le gestionnaire d'un équipement public – un stade – porte une grave atteinte à la liberté de réunion dès lors que le contrat de délégation permet son utilisation pour des activités non sportives et que cette faculté est utilisée.

Le tribunal administratif a également rejeté le moyen de défense tiré de ce que l'association ne remplirait pas les conditions pour être une association culturelle.

Il a également jugé que le risque de trouble à l'ordre public ne saurait être établi par la seule mention de cette association dans un rapport parlementaire sur les sectes.

La location d'une salle municipale à une association culturelle, à un prix plus favorable que les tarifs des salles privées auquel elle serait soumise, ne s'analyse pas en une subvention à un culte, prohibée par la loi du 9 décembre 1905 : en l'absence de motif d'ordre public, un tel refus constitue une atteinte grave et manifestement illégale aux libertés d'association et de réunion.

CE 30 mars 2007, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Lyon-Lafayette

En l'espèce, le juge des référés du tribunal administratif de Lyon a suspendu l'exécution de la décision par laquelle le maire de Lyon a refusé de louer une salle municipale à l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Lyon-Lafayette; et il a enjoint au maire de louer cette salle ou une salle équivalente à cette association pour la soirée du 2 avril 2007.

La requête présentée soutenait « que le juge des référés ne pouvait, sans erreur de droit, enjoindre à la ville de mettre la salle à la disposition de l'association, une telle mesure n'ayant aucun caractère provisoire; qu'il a dénaturé les conclusions dont il était saisi et statué *ultra petita* dès lors que l'association ne demandait ni la suspension de la décision ni éventuellement la location d'une autre salle; qu'il a statué sur des conclusions irrecevables dès lors que la demande portait sur l'exécution d'une mesure n'ayant pas un caractère provisoire; subsidiairement, que l'ordonnance est entachée d'insuffisance de motivation dès lors qu'elle ne précise pas en quoi les conditions de l'article L. 521-2 sont réunies; que la condition d'urgence n'est pas remplie dès lors que l'association, à qui une décision de refus implicite avait été opposée dès le 8 janvier 2007, pouvait accéder à une autre salle; qu'il n'y a pas d'atteinte grave à une liberté fondamentale pour la même raison; que le refus de la ville ne peut être regardé comme portant une atteinte illégale à une liberté fondamentale dès lors que la collectivité, qui pratique des tarifs de location de salles inférieurs à ceux du marché, avait compétence liée pour refuser de subventionner une association qui a un caractère culturel, en application de la loi de 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État; qu'en tout état de cause, l'illégalité ne saurait être regardée comme manifeste.»

Après avoir indiqué les motifs pour lesquels il décidait que la condition d'urgence propre aux dispositions de l'article L. 521-2 était satisfaite, le juge des référés a pris soin de relever que la ville de Lyon n'établissait pas que sa décision de refus de location de salle était justifiée par un motif d'ordre public et que le prix plus favorable que les tarifs des salles privées auquel serait soumise l'association ne saurait être regardée comme une subvention à un culte prohibée par la loi du 9 décembre 1905. Il en a déduit qu'une atteinte grave et manifestement illégale a été portée aux libertés d'association et de réunion.

Compte tenu des circonstances, le juge des référés du tribunal administratif a pu, sans erreur de droit, décider que la condition d'urgence particulière exigée par les dispositions de l'article L. 521-2 était satisfaite; il a pu aussi juger que le refus opposé à l'association, d'ailleurs consécutif à d'autres refus de même nature opposés à des associations identiques et annulés précédemment par le juge administratif, portait une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté de réunion, qui est une liberté fondamentale, dès lors que la ville de Lyon ne faisait état d'aucune menace à l'ordre public, mais seulement de considérations générales relatives au caractère sectaire de l'association, ni d'aucun motif tiré des nécessités de l'administration des propriétés communales ou du fonctionnement des services.

Si l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 prohibe les subventions des cultes par les collectivités publiques, et si l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah Lyon-Lafayette doit être regardée comme une association culturelle, le prix acquitté par cette association pour la location de la salle ne saurait être regardé comme une subvention de la ville au motif que les tarifs des salles municipales seraient plus avantageux que ceux des salles privées, dès lors que la ville de Lyon n'établit pas, en tout état de cause, que l'association avait la possibilité de louer une salle privée au jour et aux heures qu'elle avait déterminés.

La crainte, purement éventuelle, que les salles municipales soient l'objet de sollicitations répétées pour des manifestations à but religieux ne saurait davantage justifier légalement le refus de la ville.

L'utilisation gratuite

D'aucuns soutiennent que l'interdiction de subventionner les cultes oblige à faire payer les seules associations ayant une activité culturelle ou à leur refuser toute autorisation; d'autres considèrent que la laïcité

n'implique pas de défavoriser les organismes culturels, et que le principe d'égalité impose de prêter les locaux dans les mêmes conditions qu'aux personnes laïques.

Dans la mesure où le principe d'égalité interdit aux maires de refuser le prêt ou la location – habituellement pratiqués – de locaux municipaux, sauf à justifier de nécessités liées à l'administration des propriétés ou l'ordre public, ce principe devrait prévaloir sur l'interdiction des subventions au culte.

Refuser aux associations ayant un objet culturel les faveurs accordées aux autres paraît une interprétation extrême et excessive de la prohibition des subventions.

- Force est de constater que fréquemment, les mouvements sectaires organisent leurs réunions dans des salles privées qui leur appartiennent ou dans des hôtels. La vigilance reste de mise. En effet, si la réunion elle-même semble dépourvue de toute nocivité, elle est la première phase d'un processus de captation et d'aviilissement.

Même le caractère antirépublicain d'une réunion ne peut justifier le refus de prêt ou la location d'une salle municipale. En ce sens, le tribunal administratif de Strasbourg a jugé : « La décision litigieuse n'a pas été motivée par les nécessités de l'administration des propriétés communales, ni par celles du maintien de l'ordre public, mais par le refus de laisser s'exprimer à l'intérieur d'installations municipales des propos attentatoires aux valeurs républicaines et démocratiques ; [...] ainsi, une telle décision est entachée d'excès de pouvoir [...] »

En revanche, l'incitation à la violation de la loi, l'atteinte à la dignité de la personne humaine doivent pouvoir éviter la censure.

Les subventions accordées aux associations culturelles face au risque sectaire

Dispositif normatif

Loi de 1905, article 2 : « La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1^{er} janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'État, des départements et des communes, toutes dépenses relatives

à l'exercice des cultes. Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics, tels que les lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.»

Loi de 1905, article 18 : « Les associations formées pour subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public d'un culte devront être constituées conformément aux articles 5 et suivants du titre 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901. Elles seront, en outre, soumises aux prescriptions de la loi.»

Loi de 1905, article 19 : « Ces associations devront avoir exclusivement pour objet l'exercice d'un culte [...]. Elles ne pourront, sous quelque forme que ce soit, recevoir des subventions de l'État, des départements et des communes. Ne sont pas considérées comme subventions les sommes allouées pour réparations aux édifices affectés au culte public, qu'ils soient ou non classés monuments historiques.»

Dès lors, des collectivités publiques ne peuvent légalement accorder des subventions à des associations qui ont des activités culturelles.

En effet, sous la seule exception des aides à l'entretien des locaux autrefois affectés au culte, l'article 19, dernier alinéa de la loi de 1905 (introduit par l'acte dit loi du 25 décembre 1942) pose l'interdiction absolue de subventionner les associations culturelles.

Écueil

Qualifier de subventions, des contrats ordinaires de location voire de ventes.

L'enseignement de la jurisprudence

TA Grenoble 31 décembre 1991, Église apostolique arménienne

111

En l'espèce, une subvention exceptionnelle a été accordée par le conseil municipal de la commune de Valence à l'association culturelle de l'église apostolique arménienne dans le but, non pas, comme le soutient en défense la commune, de réparer un édifice affecté au culte public, mais d'acquérir un ensemble immobilier pour en faire un lieu de culte.

Aux termes des articles 1 et 2 de ses statuts, l'association culturelle de l'église apostolique arménienne a été fondée « en vue de faire célébrer le culte arménien apostolique à Valence et ses environs » et a pour but

«d'entretenir une chapelle en vue d'y célébrer le culte arménien», «d'enseigner aux enfants [...] le catéchisme en langue arménienne» et «de développer la vie spirituelle et culturelle parmi les fidèles de l'église arménienne».

La circonstance qu'elle enseigne la langue arménienne et participe à des actions humanitaires n'est pas de nature à lui ôter le caractère cultuel exclusif qu'elle tient de ses statuts, et ce, nonobstant le fait qu'elle soit, comme l'exigent d'ailleurs les dispositions de l'article 18 de la loi du 9 décembre 1905, constituée conformément aux articles 5 et suivants du titre 1^{er} de la loi du 1^{er} juillet 1901.

En accordant, par délibération, une subvention à une association cultuelle, la commune de Valence a porté atteinte au principe de séparation des Églises et de l'État tel qu'il est défini à l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905.

CE 9 octobre 1992, Société Siva Soupramanien de Saint-Louis

Selon ses statuts, l'association dite «Société Siva Soupramanien de Saint-Louis» a en particulier pour but de réunir ses membres pour la pratique en commun et l'étude de la religion hindoue ainsi que d'acquérir tous terrains, construire ou acquérir tous bâtiments, prendre à bail et location tous terrains et bâtiments nécessaires à l'exercice du culte hindou. Seules sont admises au sein de l'association les personnes qui professent l'hindouisme. En cas de dissolution de l'association, il est prévu que les fonds recueillis par elle seront offerts en donation à d'autres temples hindous.

Dans ces conditions, si cette association qui se consacre également à des activités de caractère social et culturel ne peut bénéficier du régime prévu par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905 en faveur des associations dont l'exercice du culte est l'objet exclusif, elle ne peut, du fait des activités cultuelles ci-dessus mentionnées, recevoir de subventions publiques qui constitueraient des subventions à un culte interdites par l'article 2 précité de ladite loi.

Aussi, est illégale la délibération du conseil municipal de Saint-Denis-de-la-Réunion accordant une subvention à cette association.

CAA Nantes 31 juillet 2002, association Ti Mamm Doué

En l'espèce, le préfet de la région de Bretagne a demandé au président du tribunal administratif de Rennes de suspendre l'exécution de la

délibération du 4 février 2002 par laquelle la commission permanente du conseil régional de Bretagne a décidé d'accorder à l'association Ti Mamm Doué une subvention pour la modernisation et l'extension d'un centre de vacances et d'accueil.

La région de Bretagne a interjeté appel de l'ordonnance du 24 juin 2002 par laquelle le vice-président délégué du tribunal administratif de Rennes, statuant en matière de référé, a suspendu l'exécution de la délibération susmentionnée.

Selon ses statuts, l'association Ti Mamm Doué «a pour objet de favoriser la réflexion spirituelle, doctrinale et culturelle de ses adhérents, notamment en mettant à leur disposition les moyens matériels d'hébergement nécessaires et, plus généralement en réalisant toute opération se rattachant directement ou indirectement à l'objet ci-avant». Mais, «si l'association assure la gestion du centre susmentionné, lequel, outre de simples fonctions d'hébergement, propose la participation à des réunions de réflexion sur des thèmes religieux, il ne ressort pas des pièces du dossier que ces activités se rattachent directement à l'exercice d'un culte, et, en particulier, à la célébration ou à la préparation de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement de certains rites ou de certaines pratiques».

Dans ces conditions, cette association ne saurait être regardée comme exerçant des activités culturelles.

Les cantines scolaires municipales et le respect des interdits alimentaires face au risque sectaire

Force est de constater que les collectivités territoriales doivent faire face à un afflux de demandes de repas adaptés, même s'il faut reconnaître qu'une large part de ces revendications n'est pas liée à des considérations religieuses, philosophiques ou morales, mais à d'autres exigences, notamment médicales.

Cette problématique se pose essentiellement à l'échelon communal et pour les écoles primaires de l'enseignement public.

Problématique : garantir un large accès au service public et le respect des convictions de chacun.

Dispositif normatif

Aucun texte n'impose expressément aux intendants et cuisiniers des cantines des services publics, notamment des cantines scolaires, l'obligation de proposer aux agents ou usagers du service une alimentation conforme aux prescriptions de leurs convictions personnelles.

En effet, le droit français n'impose pas de traiter différemment des situations différentes et a une conception objective de ce qui constitue une différence de situation.

Dès lors, le juge n'a jamais affirmé l'obligation pour les collectivités territoriales de servir des repas spécifiques au regard des convictions personnelles.

À la vérité, cette absence d'obligation juridique repose d'une part, sur le caractère facultatif du service de restauration scolaire, d'autre part, sur la conception universaliste du service public.

Force est toutefois d'observer que des menus de substitution sont bien souvent proposés.

Et, assurément, le refus systématique de faire droit aux demandes qui pourraient être aisément satisfaites pourrait caractériser des pratiques discriminatoires à l'égard de telle communauté ; il en serait de même de l'aménagement de menus comprenant systématiquement des aliments interdits (porc, boudin...).

À bien des égards, le respect de la liberté de pensée, de conscience ou de religion, se trouve conforté par le développement de cette nouvelle liberté de conscience alimentaire.

Les secteurs de l'urbanisme

Lieux de culte et droit de l'urbanisme

Les interférences entre le principe de laïcité et le droit de l'urbanisme peuvent paraître peu évidentes. Toutefois, la construction de lieux de culte est nécessairement affectée par l'application du droit de l'urbanisme.

Chacun a en mémoire l'édification de telle statue monumentale au mépris des règles applicables et le contentieux qui en a découlé; on peut également citer l'érection de telle croix glorieuse haute de 7,38 mètres, dite croix de Dozulé, en violation des textes en vigueur.

Les règles d'urbanisme et la construction d'édifices culturels

Les règles d'urbanisme peuvent entraver ou freiner la construction de nouveaux édifices culturels; toutefois, leur interprétation jurisprudentielle est généralement assez souple.

⇒ La conception des plans d'urbanisme

Si un plan d'occupation des sols (POS) ou un plan local d'urbanisme (PLU) interdisait expressément et dans toutes les zones la construction de lieux de culte, il serait illégal pour atteinte à la liberté de religion.

Généralement, ces règlements locaux d'urbanisme ne procèdent pas à des interdictions aussi manifestes: certaines communes adoptent plutôt des rédactions propres à empêcher en fait toute création nouvelle de nouveaux lieux de culte, en formulant limitativement les catégories de construction permises.

En particulier, un édifice du culte n'étant pas assimilable à une habitation, l'exclusivité absolue de l'affectation à l'habitation a souvent pour effet, sinon pour but, d'interdire la construction d'édifices du culte.

Le juge n'interprète pas rigoureusement les formulations générales (cf. *infra*).

⇒ **La compatibilité avec les zones résidentielles**

La rédaction du POS ou du PLU est déterminante. Toutefois, la tendance est d'admettre la possibilité de construire des lieux de culte dans les zones résidentielles non exclusives.

⇒ **La qualification d'installation d'intérêt général ou d'équipement public**

En effet, les règlements des zones affectées à l'habitation permettent, le plus souvent, la construction d'installations d'intérêt général. Or, un édifice du culte peut recevoir cette qualification; ce statut permet l'institution d'un emplacement réservé.

Un édifice du culte peut également être qualifié d'équipement public.

⇒ **Les problèmes architecturaux**

La construction d'un édifice doit respecter les règles d'urbanisme. S'agissant de la hauteur maximale du bâtiment ou des ornements, la rédaction du POS est là encore déterminante.

⇒ **Le stationnement**

Lorsque les POS/PLU sont précis, ils exigent souvent une place de stationnement pour 10 à 20 places; cette norme s'impose à tous et le juge ne peut pas la censurer. Alors, le juge ne peut que l'appliquer; et il est peu probable qu'un règlement soit jugé illégal parce que le nombre de places requises est excessif.

116

Lorsque les POS/PLU sont imprécis ou s'il n'y en a pas, c'est au juge qu'il reviendra d'apprécier la suffisance du nombre de places.

CAA Bordeaux, 23 février 2006, association Action missionnaire des assemblées de Dieu de la Réunion

« Sur la légalité du permis :

[...]

Considérant que le permis litigieux prescrit la réalisation de 80 places de stationnement à l'intérieur de la parcelle alors que seules 23 places sont prévues dans la demande de permis et qu'il ressort des

pièces du dossier que l'espace disponible sur le terrain d'assiette de la construction autorisée ne permet pas l'aménagement de 80 places de stationnement; que, dans ces conditions, le maire, en délivrant le permis assorti de cette prescription, qui n'en est pas divisible, a entaché sa décision d'illégalité;

[...]

Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède et sans qu'il soit besoin de statuer sur la recevabilité de sa requête, que l'association Action missionnaire des assemblées de Dieu de la Réunion n'est pas fondée à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion a annulé le permis de construire que lui a délivré le maire de Saint Paul le 20 novembre 2000.»

⇒ Les accès

Une voie de 4 mètres de large est suffisante pour l'accès à une salle de culte de 630 personnes. L'appréciation des conditions de desserte paraît généralement souple.

CAA Bordeaux, 23 février 2006, association Action missionnaire des assemblées de Dieu de la Réunion

«Sur la légalité du permis :

Considérant qu'aux termes de l'article R. 111-4 du Code de l'urbanisme : "Le permis de construire peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance ou à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles envisagé, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie. Il peut également être refusé si les accès présentent un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques ou pour celle des personnes utilisant ces accès [...]."

Considérant que l'accès à la salle de culte s'effectue par une voie de 4 m de large contournant la construction et desservant un parking de 23 places; que, même si la salle est prévue pour accueillir jusqu'à 630 personnes, il ne ressort pas des pièces du dossier que cette voie, qui ne présente pas de difficulté particulière d'accès depuis la ruelle des Chocas, soit manifestement insuffisante eu égard à l'importance et à la destination de l'immeuble ou présente un risque excessif pour la sécurité des usagers; que, par suite, c'est à tort que, pour annuler le permis litigieux,

le tribunal administratif s'est fondé sur la violation de l'article R. 111-4 du Code de l'urbanisme.»

⇒ Les édifices non urbains

Généralement, les règlements d'urbanisme interdisent, avec des exceptions très limitées, de construire dans des zones non urbaines, qu'elles soient agricoles ou montagnardes.

Dans les communes dépourvues de POS ou PLU, la règle dite de constructibilité limitée s'inscrit dans cette même optique (cf. Code de l'urbanisme, article L. 111-1-2).

La dérogation prévue par la règle de constructibilité limitée et par de nombreux POS/PLU pour les équipements collectifs pourraient jouer en cas de constructions destinées au culte public.

Toutefois, il est très généralement impossible, sur les propriétés privées, de construire des chapelles ou d'ériger des croix comparables à celles du paysage traditionnel. D'ailleurs, des cas existent de poursuites pénales et de lourdes condamnations pour construction de croix, de statues... contraires au droit de l'urbanisme.

Ainsi, notamment dans l'affaire dite du Mandarom, la Cour de cassation a confirmé la décision rendue par la cour d'appel d'Aix-en-Provence le 15 juin 1999 qui a déclaré X coupable de construction sans permis, a ordonné la démolition de la statue du messie cosmoplanétaire à la charge de l'intéressé et l'a condamné à payer à la commune de Castellane la somme de 1 franc à titre de dommages-intérêts ainsi qu'à indemniser diverses victimes (cf. Cass. crim. 19 sept. 2000, n° 99-85377).

⇒ Les règles de sécurité

L'ouverture d'un établissement recevant du public suppose une autorisation distincte du permis de construire (cf. CCH, article L. 111-8-3).

En l'absence d'autorisation, si le lieu est dangereux, le maire peut fermer le lieu de culte ouvert au public; cependant, l'autorité ne peut pas interdire les réunions privées.

Ainsi, en 1982, le Conseil d'État a jugé que le dispositif juridique alors en vigueur était applicable à tous locaux dans lesquels des personnes sont admises librement ou dans lesquels sont tenues des réunions ouvertes à tout venant ou sur invitation. Il a précisé que la seule circonstance que les personnes admises dans les locaux d'un ancien hôtel auraient toutes la qualité de membre d'une association ne faisait pas obstacle à

l'exercice, par le préfet de police, des pouvoirs qui lui sont confiés pour assurer la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles recevant du public.

L'arrêté ayant interdit l'accès au public dans cet hôtel est légal dès lors que la situation de l'immeuble ne permettait pas la mise en service de moyens de secours et de lutte contre l'incendie.

Mais, s'il appartenait au préfet de police d'interdire les manifestations et réunions publiques dans des locaux impropres à cet usage et s'il avait également le pouvoir de veiller, par des mesures appropriées, au respect de la tranquillité publique par les adeptes du culte krishnaïte, il ne pouvait, sans porter une atteinte illégale à la liberté des cultes, interdire toute cérémonie et tout office religieux organisés dans ce lieu à l'intention, notamment, des personnes ayant leur résidence dans ce bâtiment

CE 14 mai 1982, association internationale pour la conscience de Krishna : Rec. p. 179

La délivrance du permis de construire d'un édifice recevant du public est soumise au respect des règles de sécurité visant à la protection contre les risques d'incendie et de panique dans les immeubles, sans préjudice des contrôles périodiques prévus (cf. CCH, article L. 123-1).

Toutefois, un édifice ouvert épisodiquement n'est pas considéré comme recevant du public.

La demande de permis de construire face au risque sectaire

Dispositif normatif

119

Aux termes de l'article R. 431-4 du Nouveau Code de l'urbanisme, la demande de permis de construire comprend :

- a) les informations mentionnées aux articles R. 431-5 à R. 431-12 ;
- b) les pièces complémentaires mentionnées aux articles R. 431-13 à R. 431-33 ;
- c) les informations prévues à l'article R. 431-34.

Pour l'application des articles R. 423-19 à R. 423-22, le dossier est réputé complet lorsqu'il comprend les informations mentionnées au a) et au b) ci-dessus.

Là encore, il convient de préciser que quel que soit le contexte, sectaire ou non, si l'une des exigences textuelles énoncées ci-dessus fait défaut, c'est sur ce manquement à la constitution matérielle du dossier que l'élu devra motiver sa décision.

Les écueils

Le refus de délivrance d'un permis de construire doit obligatoirement reposer sur les éléments concrets de l'espèce: la motivation doit être fondée sur des considérations objectives et non pas subjectives – tenant notamment à l'appartenance convictionnelle du demandeur.

CAA Nantes 27 mai 2004, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Plérin

En l'espèce, «l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Plérin a déposé une demande de permis de construire pour l'édification d'un bâtiment à usage de lieu de réunion, destiné en particulier à la pratique d'un culte, sur un terrain situé» dans une zone du plan d'occupation des sols d'Étables-sur-Mer correspondant aux quartiers périphériques de développement urbain.

Après avoir opposé un refus à cette demande, le maire d'Étables-sur-Mer a, par arrêté du 31 juillet 1997, retiré cette décision de refus sur la demande du préfet des Côtes-d'Armor.

Par jugement du 19 octobre 2000, le tribunal administratif de Rennes a annulé, à la demande de l'association pour la défense des habitants d'Étables-sur-Mer et Binic contre l'implantation de sectes ou mouvements parareligieux sur leurs communes (ADHACE), le permis de construire tacite dont l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Plérin était devenue titulaire à la suite de ce retrait, au motif que les dispositions du règlement de la zone concernée du plan d'occupation des sols d'Étables-sur-Mer s'opposaient à la construction projetée.

L'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Plérin a demandé à la cour, non seulement d'annuler le jugement du tribunal administratif de Rennes, mais aussi de rejeter la demande tendant à l'annulation dudit permis de construire présentée par l'ADHACE devant ce tribunal.

Selon la cour administrative d'appel de Nantes, la construction du bâtiment n'est pas prohibée par les dispositions du règlement de la zone

concernée du plan d'occupation des sols. En effet, il résulte des termes mêmes dudit règlement que la vocation résidentielle de cette zone n'a qu'un caractère principal, et non pas exclusif; le règlement de cette zone y admet des types d'occupation et d'utilisation du sol autres que ceux nécessaires à la vie des quartiers concernés.

La cour estime que le bâtiment projeté doit être regardé, eu égard à sa destination et alors même qu'il accueillerait des fidèles d'une aire géographique bien plus importante que la commune, comme étant au nombre des équipements collectifs expressément autorisés par les dispositions du règlement de la zone concernée applicables.

Surtout, la cour souligne que le moyen tiré par l'ADHACE de ce que, en raison des croyances et des pratiques des Témoins de Jéhovah, la construction d'un lieu de culte de ceux-ci serait à l'origine de troubles à l'ordre et à la sécurité publics est étranger à l'application des dispositions législatives et réglementaires que le permis de construire sanctionne en vertu des dispositions de l'article L. 421-3 du Code de l'urbanisme: par suite, il est inopérant à l'encontre du permis de construire litigieux.

Ainsi, c'est à tort que le tribunal administratif de Rennes a annulé le permis de construire tacite dont l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Plérin était titulaire.

CAA Nantes 6 avril 2004, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Dreux

En l'espèce, l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Dreux a présenté à la commune de Montreuil-sur-Eure un projet d'aménagement de salles de réunion, de conférences et de formation, en vue du transfert, à son profit, du permis de construire initialement délivré à une SCI en vue de l'aménagement et de l'extension de locaux à usage de services; propriétaire du terrain, cette SCI avait donné, par lettre du 11 mai 2000, son accord au transfert du permis de construire.

Par arrêté du 19 juillet 2000, signé par l'adjoint chargé de l'urbanisme, le maire de la commune a rejeté la demande, au motif que le bâtiment faisant l'objet des travaux d'extension autorisés était situé dans une zone du plan d'occupation des sols destinée à accueillir des activités artisanales.

Par jugement du 9 novembre 2000, le tribunal administratif d'Orléans a annulé l'arrêté municipal; la commune de Montreuil-sur-Eure a interjeté appel.

Selon la cour administrative d'appel de Nantes, il ressort du compte rendu de la délibération du 23 juin 2000 du conseil municipal de Montreuil-sur-Eure et du courrier du 6 juillet 2000 du maire adjoint chargé de l'urbanisme que ce dernier, qui avait manifesté, pour des motifs d'opportunité, son total désaccord avec le projet d'implantation de l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah sur le territoire communal, a usé des pouvoirs qu'il détenait en matière d'urbanisme pour un objet autre que celui à raison duquel ceux-ci lui étaient conférés. Aussi, elle estime que le détournement de pouvoir allégué est établi.

De plus, la cour administrative d'appel de Nantes considère que le projet d'aménagement de salles de réunion, de conférences et de formation, objet de la demande présentée par l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Dreux, doit être regardé, eu égard au statut d'association culturelle de la requérante, comme l'aménagement d'un bâtiment à usage culturel. Dès lors, en vertu des dispositions du règlement du plan d'occupation des sols communal applicables à la zone concernée, un tel bâtiment culturel n'est pas contraire à la vocation ainsi définie de cette zone.

Aussi, elle estime que ce moyen manque en fait: en tout état de cause, il ne peut qu'être écarté.

CE 18 juin 1993, association culturelle monastère Sainte-Madeleine du Barroux

En l'espèce, l'association culturelle monastère Sainte-Madeleine du Barroux avait demandé à bénéficier du transfert des permis de construire délivrés par suite d'une erreur matérielle à la société fermière du monastère, et ce, en vue de l'aménagement d'un logement de 42 m² dans le pigeonnier de la ferme.

122

Par arrêté du 6 juillet 1987, le maire de la commune du Barroux a rejeté la demande, au motif que le terrain sur lequel devait être réalisée la construction était situé dans une zone pour laquelle le règlement du plan d'occupation des sols interdit la construction de locaux autres que ceux liés aux exploitations agricoles; or, à la faveur d'un tel transfert, le propriétaire du terrain ne serait pas un agriculteur mais une association culturelle.

Par jugement du 23 avril 1990, le tribunal administratif de Marseille a annulé, à la demande de la société fermière du monastère, les arrêtés du maire de la commune du Barroux refusant le transfert des permis de construire de la société fermière du monastère à l'association culturelle

monastère Sainte-Madeleine du Barroux; la commune du Barroux a demandé au Conseil d'État d'annuler le jugement du tribunal administratif de Marseille.

Le Conseil d'État souligne que le permis de construire n'est pas délivré en considération de la personne qui en devient titulaire, mais en fonction du projet de bâtiment qui lui est soumis. Aussi, lorsque, pendant la validité d'un permis de construire, la responsabilité de la construction est transférée du titulaire du permis à une autre personne, il n'y a pas lieu, pour l'administration, de délivrer à celle-ci un nouveau permis, mais simplement de transférer le permis précédemment accordé: ce transfert n'est pas une modification du permis mais une simple rectification du nom de son bénéficiaire.

Ainsi, le maire du Barroux ne pouvait légalement refuser le transfert des permis de construire dès lors qu'il ressort des pièces du dossier que la construction projetée était bien destinée à un usage agricole.

CAA Marseille 12 février 2004, Association culturelle salanquaise musulmane et apolitique

En l'espèce, l'Association salanquaise musulmane et apolitique a présenté à la commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque, une demande de permis de construire en vue de l'aménagement, dans des locaux existants, d'une salle de culte pouvant accueillir une trentaine de personnes et d'un appartement à usage d'habitation de 48 m².

Par arrêté du 17 janvier 1995, le maire de la commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque a opposé son refus à cette demande de permis de construire, en se fondant sur l'article R. 111-4 du Code de l'urbanisme aux termes duquel «le permis de construire peut être refusé sur des terrains qui ne seraient pas desservis par des voies publiques ou privées dans des conditions répondant à l'importance ou à la destination de l'immeuble ou de l'ensemble d'immeubles envisagé, et notamment si les caractéristiques de ces voies rendent difficile la circulation ou l'utilisation des engins de lutte contre l'incendie. [...] La délivrance du permis de construire peut être subordonnée: a) à la réalisation d'installations propres à assurer le stationnement hors des voies publiques des véhicules correspondant aux besoins de l'immeuble à construire [...]».

Par jugement du 1^{er} octobre 1999, le tribunal administratif de Montpellier a annulé l'arrêté municipal; la commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque a interjeté appel.

La cour administrative d'appel de Marseille estime qu'au regard des seuls besoins résultant de la desserte du projet, il n'est pas établi que les voies publiques desservant cet immeuble compris dans un îlot formant un quadrilatère inscrit dans le centre urbain de la commune soient insuffisantes.

En outre, elle relève que la commune n'établit pas que les besoins nouveaux en stationnement temporaire de véhicules que ce projet de salle de culte pourrait entraîner exigeaient, compte tenu des caractéristiques des voies publiques existant à proximité de l'immeuble, la réalisation d'installations propres à assurer ce stationnement temporaire en dehors de ces voies.

Aussi, la commune de Saint-Laurent-de-la-Salanque n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que le tribunal administratif de Montpellier a annulé le refus de permis de construire opposé par le maire de la commune à l'Association culturelle salanquaise musulmane et apolitique.

L'enseignement de la jurisprudence

CE 7 décembre 2005, association culturelle des Témoins de Jéhovah de Paris-Austerlitz

En l'espèce, par arrêté du 24 avril 1996, le maire de Paris a refusé de délivrer à l'association culturelle des Témoins de Jéhovah de Paris-Austerlitz un permis de construire.

En effet, bien qu'effectués à l'intérieur de parties privatives de l'immeuble, les travaux litigieux comportaient l'obstruction d'une fenêtre et d'une porte donnant sur l'une des façades de l'immeuble et en modifiaient donc l'aspect extérieur; aussi, en application des dispositions de l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965, ils exigeaient l'accord de l'assemblée générale des copropriétaires de l'immeuble.

124

Faute d'avoir recueilli cette autorisation, l'association culturelle ne justifiait pas d'un titre l'habilitant à construire.

Aussi, le Conseil d'État a estimé que l'association culturelle des Témoins de Jéhovah de Paris-Austerlitz n'était pas fondée à demander l'annulation du jugement en date du 4 février 1999 par lequel le tribunal administratif de Paris avait rejeté sa demande.

L'exercice du droit de préemption face au risque sectaire

Il est parfois tentant d'utiliser le droit de préemption, notamment pour empêcher l'acquisition d'un bien destiné à être utilisé comme lieu de culte par un mouvement sectaire.

Une motivation insuffisante ou l'absence de projet de nature à justifier l'exercice du droit de préemption peuvent entraîner une annulation de la décision administrative.

Pour être légale, la décision doit reposer sur des considérations objectives et non s'attacher aux convictions personnelles du demandeur.

L'enseignement de la jurisprudence

CAA Paris 28 novembre 2000, association culturelle Les Témoins de Jéhovah de Paris Sud-Ouest

En vertu des dispositions combinées des articles L. 2131-2 et L. 2122-22 du CGCT, les décisions d'exercice du droit de préemption sont soumises à l'obligation de transmission au représentant de l'État.

Celle-ci doit être effectuée à l'intérieur du délai de deux mois imparti par l'article L. 213-2 du Code de l'urbanisme au titulaire du droit de préemption.

À défaut de transmission dans ce délai, la décision de préemption n'est pas exécutoire et la collectivité territoriale doit être regardée comme ayant irrégulièrement exercé ce droit.

L'exonération du paiement de la taxe d'habitation et de la taxe foncière face au risque sectaire

125

Dispositif normatif

⇒ Taxe foncière

CGI, article 1382 : « Sont exonérés de la taxe foncière sur les propriétés bâties [...] : 4° les édifices affectés à l'exercice d'un culte

appartenant à l'État, aux départements ou aux communes, ou attribués, en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi de 1905 aux associations ou unions prévues par le titre IV de la même loi ainsi que ceux attribués, en vertu des dispositions de l'article 112 de la loi du 29 avril 1926 aux associations visées par cet article et ceux acquis ou édifiés par lesdites associations ou unions.»

Seules les collectivités publiques et les associations culturelles au sens de la loi du 9 décembre 1905 ou leurs unions peuvent prétendre, pour les édifices qui leur ont été attribués ou qu'elles ont acquis ou édifiés, au bénéfice de cette exemption, sans que celui-ci soit subordonné à une reconnaissance préalable au titre des dispositions relatives au contrôle des dons et legs.

⇒ **Taxe d'habitation**

CGI, article 1407 I: «La taxe d'habitation est due: [...] 2° Pour les locaux meublés conformément à leur destination et occupés à titre privatif par les sociétés, associations et organismes privés et qui ne sont pas retenus pour l'établissement de la taxe professionnelle [...]»

La jurisprudence

⇒ **Taxe foncière**

Affectation des locaux

CE 19 juin 2006, association La mission du plein évangile – La porte ouverte chrétienne

Il résulte des dispositions de l'article 1382 du CGI que les associations religieuses ne peuvent être exonérées de la taxe foncière sur les propriétés bâties à raison de leurs édifices affectés à l'exercice de culte que si elles relèvent de la loi du 9 décembre 1905.

Dès lors que cette loi n'a jamais été rendue applicable en Guyane, une association sise en Guyane ne peut prétendre à la qualité d'association culturelle prévue par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905 et ne saurait, par suite, bénéficier de l'exonération dont elle demande l'application.

Remarque: le régime fiscal des missions religieuses en matière de biens immeubles issu du décret-loi du 16 janvier 1939, qui reste en vigueur après l'introduction de l'ordonnance du 7 janvier 1959, confère

à celles-ci des avantages fiscaux aux moins équivalents à ceux que l'article 1382-4° du CGI confère aux associations cultuelles pour l'exonération de leurs biens et, par suite, ne crée pas de discrimination contraire aux stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

CAA Bordeaux 14 octobre 2004, association Assemblées de Dieu de la Gironde

En l'espèce, l'association Assemblées de Dieu de la Gironde, qui est exonérée de la taxe foncière sur les propriétés bâties, par application de l'article 1382 précité du CGI, pour les locaux affectés à l'exercice du culte qu'elle possède à Bordeaux, a demandé le bénéfice de cette exemption, au titre de diverses années, pour des locaux mitoyens et d'autres locaux, qu'elle a acquis ultérieurement pour les utiliser, le premier à l'accueil, la surveillance et la formation religieuse des enfants pendant les offices, le second à usage de secrétariat, bibliothèque, réunions et bureaux des pasteurs.

La CAA de Bordeaux a jugé que ces locaux, eu égard aux activités susmentionnées qu'organise l'association requérante, ne peuvent être regardés comme étant affectés à l'exercice du culte; ils ne constituent pas plus des dépendances immédiates et nécessaires de l'immeuble où est célébré le culte.

Dès lors, l'association Assemblées de Dieu de la Gironde ne peut bénéficier, pour les locaux en litige, de l'exonération prévue à l'article 1382 du CGI.

En revanche, les écueils sont les suivants.

CAA Lyon 12 juin 2003, association Centre évangélique

Il est constant que l'association Centre évangélique, qui a exclusivement pour objet l'exercice d'un culte, ne mène que des activités en relation avec cet objet, et ne porte pas atteinte à l'ordre public, est au nombre des associations cultuelles mentionnées à l'article 1382 du CGI.

L'immeuble qu'elle a acquis à Saint-Étienne comporte non seulement une grande salle où se déroulent les offices religieux destinés aux adultes, mais aussi des locaux auxquels les fidèles ont accès et qui sont utilisés, notamment durant les offices, pour l'accueil des enfants et l'organisation de cérémonies religieuses à leur intention.

Dès lors, ces locaux, qui font partie intégrante du bâtiment acquis par l'association pour les besoins du culte, doivent être regardés comme affectés à l'exercice de ce culte; la pièce dite du transformateur électrique constitue une dépendance immédiate et nécessaire desdits locaux, au même titre que l'entrée du bâtiment, la cave et les sanitaires.

Aussi, l'édifice acquis par l'association entre, dans son ensemble, dans le champ de l'exonération de taxe foncière prévue par les dispositions précitées.

CE 23 juin 2000, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom

En l'espèce, l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom avait été assujettie, au titre de l'année 1995, à la taxe foncière sur les propriétés bâties, à raison de locaux qu'elle possède à Riom.

Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie s'est pourvu en cassation contre l'arrêt du 6 octobre 1999 par lequel la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir annulé le jugement du 16 décembre 1997 du tribunal administratif de Clermont-Ferrand ayant rejeté la demande de l'association, a déchargé cette dernière de l'imposition susmentionnée et a condamné l'État à lui verser une somme au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

Par des motifs non contestés par le pourvoi, la cour administrative d'appel de Lyon a jugé que l'objet statutaire de l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom et l'activité qu'elle exerçait en 1995 dans ces locaux présentaient un caractère exclusivement culturel; par les motifs contestés par le ministre, elle a estimé qu'aucune atteinte à l'ordre public liée à l'activité de l'association ne faisait obstacle à ce que lui soit reconnu le bénéfice de l'exonération prévue par l'article 1382 du CGI.

128

Ainsi jugé que le moyen avancé par le ministre selon lequel la cour aurait commis une erreur de droit en lui imputant la charge de la preuve de l'existence d'une menace à l'ordre public attachée à l'exercice de l'activité de l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom, manque en fait.

En effet, la cour a souverainement relevé, par une appréciation qui n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de cassation, qu'il ne résultait de l'instruction, ni que ladite association ait fait l'objet de poursuites ou d'une dissolution de la part des autorités administratives

ou judiciaires, ni qu'elle ait incité ses membres à commettre des délits, en particulier celui de non assistance à personne en danger. Aussi, la cour a pu, sans entacher son arrêt d'erreur de qualification juridique, juger dans les circonstances de l'espèce qui lui était soumise, que l'activité de l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom ne menaçait pas l'ordre public et, par suite, que ladite association était en droit de bénéficier, au titre de l'année 1995, de l'exonération prévue à l'article 1382 du CGI.

Preuve de l'affectation des locaux à l'exercice du culte

CAA Douai 4 avril 2001, association culturelle Notre-Dame de Fatima

S'agissant d'une exonération fiscale, il appartient à l'association culturelle Notre-Dame de Fatima d'établir les conditions d'exercice du culte dans les locaux à raison desquels elle demande le bénéfice des dispositions de l'article 1382 du CGI.

Si l'association soutient avoir, de tout temps, affecté l'immeuble à l'exercice du culte, les documents et attestations qu'elle produit, relatifs aux années 1990, 1991, 1995 et 1997, n'établissent pas que tel était bien le cas au titre des années 1993 et 1994.

Il convient de remarquer que cette décision porte sur des éléments objectifs, en l'occurrence des documents et attestations non produits pour deux années.

Caractère exclusivement culturel et absence d'atteinte à l'ordre public

Le respect de la condition relative au caractère exclusivement culturel de l'association doit être apprécié au regard des stipulations statutaires de l'association concernée et de ses activités réelles, le bénéfice du statut d'association culturelle et, par suite, de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties, restant toutefois subordonné, dès lors que la liberté des cultes est assurée par la République, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 sous les seules restrictions imposées dans l'intérêt de l'ordre public, à la condition que lesdites activités ne portent pas atteinte à l'ordre public.

Les écueils

CAA Paris 6 juillet 2000, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Limeil-Brévannes

L'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Limeil-Brévannes a pour objet, selon le 1^{er} alinéa de l'article 2 de ses statuts, « de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public du culte des Témoins de Jéhovah ».

« Il ne résulte pas de l'instruction que les activités réelles de l'association ne correspondraient pas à cet objet, lequel présente un caractère exclusivement cultuel, ni qu'elles porteraient atteinte à l'ordre public : en particulier, il n'est pas établi que, malgré son adhésion à une doctrine prohibant certaines pratiques médicales, ladite association aurait incité ses membres à commettre des délits, notamment celui de non-assistance à personne en danger ».

Et, « le moyen tiré de ce que l'association en question n'aurait bénéficié d'aucun arrêté préfectoral l'autorisant à recevoir des libéralités doit être écarté comme inopérant ».

Ainsi, l'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Limeil-Brévannes « doit être regardée comme une association visée par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905 ».

« Dès lors, elle est en droit de bénéficier au titre de l'année en litige de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties prévue par l'article 1382 du CGI, à raison de l'immeuble qu'elle possède à Limeil-Brévannes et dont l'affectation à l'exercice public du culte n'est pas contestée. »

CAA Paris 6 juillet 2000, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Champigny-sur-Marne

130

L'association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Champigny-sur-Marne a pour objet, selon le 1^{er} alinéa de l'article 2 de ses statuts, « de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public du culte des Témoins de Jéhovah ».

« Il ne résulte pas de l'instruction que les activités réelles de l'association ne correspondraient pas à cet objet, lequel présente un caractère exclusivement cultuel, ni qu'elles porteraient atteinte à l'ordre public : en particulier, il n'est pas établi que, malgré son adhésion à une doctrine prohibant certaines pratiques médicales, ladite association aurait incité

ses membres à commettre des délits, notamment celui de non-assistance à personne en danger.»

CAA Nancy 20 janvier 2000, association locale des Témoins de Jéhovah d'Ingwiller

Aux termes du 1^{er} alinéa de l'article 2 de ses statuts, l'association locale des Témoins de Jéhovah d'Ingwiller a pour objet «de subvenir aux frais, à l'entretien et à l'exercice public du culte des Témoins de Jéhovah».

L'administration n'apporte aucun élément de nature à établir que les activités réelles de l'association seraient différentes de cet objet, qui présente un caractère exclusivement cultuel.

Enfin, il ne résulte pas de l'instruction que l'association locale des Témoins de Jéhovah d'Ingwiller aurait une activité contraire à l'ordre public.

L'enseignement de la jurisprudence

CAA Lyon 6 octobre 1999, association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Privas

«L'association locale des Témoins de Jéhovah de Privas – maintenant dénommée association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Privas – avait pour objet, selon le 1^{er} alinéa de l'article 2 de ses statuts en vigueur au 1^{er} janvier de chacune des années au titre desquelles les impositions en litige ont été établies, date à laquelle doit être apprécié leur bien-fondé», le développement des études et des connaissances diverses, s'appuyant essentiellement sur les écrits bibliques et textes anciens, la mise en commun des connaissances acquises et leur propagation par tous moyens légaux, soit, sans être limitatif, réunions publiques ou privées, conférences, articles, rapports, etc.»

Quand bien même le 5^e alinéa du même article «précise que son but n'est pas politique mais cultuel, un tel objet, qui ne répond pas à la définition susmentionnée de l'exercice d'un culte, ne lui permettait pas d'être regardée comme une association prévue par le titre IV de la loi du 9 décembre 1905».

Par suite, c'est à tort que le tribunal administratif s'est fondé sur le caractère cultuel de l'association pour prononcer la décharge des taxes litigieuses.

Dès lors que l'association locale des Témoins de Jéhovah de Privas « n'avait pas d'objet cultuel et qu'en conséquence l'administration était tenue de rejeter sa demande d'exonération fondée sur les dispositions de l'article 1382 du CGI, les moyens tirés de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui consacre notamment le droit à la liberté de religion, et de son article 14, qui interdit toute discrimination fondée notamment sur la religion, ne peuvent qu'être écartés comme inopérants ; il en est de même du moyen pris de ce que l'activité de l'association ne trouble pas l'ordre public ».

⇒ **Taxe d'habitation**

CAA Nancy 3 novembre 2005, association Église évangélique baptiste La Bonne nouvelle

L'association Église évangélique baptiste La Bonne nouvelle qui est exonérée de la taxe d'habitation pour la salle de culte située au rez-de-chaussée de l'immeuble qu'elle occupe à Colmar demande le bénéfice de cette exonération pour l'ensemble des locaux situés au sous-sol du même bâtiment.

Il résulte de l'instruction que les locaux situés au sous-sol qui comprennent une grande salle de réunion, deux petites salles, une bibliothèque de 5 m², une cuisine, un dépôt, des sanitaires, une chaufferie et un hall sont utilisés pour des activités bibliques et des cercles de prière en semaine, la formation religieuse des enfants et une garderie pour les bébés le dimanche ou encore exceptionnellement pour des activités ludiques telles que la fête de Noël.

Même si ces locaux peuvent accueillir occasionnellement des personnes qui ne sont pas membres de l'association, ils ne sont pas ouverts au public ; ils ne sont pas réservés à l'exercice du culte et doivent, dès lors être regardés comme occupés à titre privatif par l'association requérante.

Par suite, ils ne peuvent pas bénéficier de l'exonération de la taxe d'habitation prévue par le 2° du I de l'article 1407 du CGI.

CAA Lyon 10 novembre 1999, association Nouvelle Acropole France

Le local utilisé par l'association Nouvelle Acropole France à Dijon, « à raison duquel elle a été assujettie à la taxe d'habitation au titre des années 1992 à 1994, n'est ouvert au public qu'exceptionnellement, à

l'occasion de certaines manifestations comme des conférences ou des lotos.

Dans ces conditions, l'association requérante, qui ne se prévaut pas par ailleurs des dispositions applicables aux associations culturelles, ne saurait soutenir que ce local ne serait pas occupé à titre privatif: il entre dans le champ d'application des dispositions de l'article 1407 ».

CE 13 janvier 1993, congrégation chrétienne des Témoins de Jéhovah du Puy

Ne peuvent être regardés comme occupés à titre privatif pour l'application de l'article 1407 du CGI les locaux affectés exclusivement à l'exercice public d'un culte et gérés selon l'une des modalités prévues à l'article 25 de la loi du 9 décembre 1905 et à l'article 4 de la loi du 2 janvier 1907.

En estimant que « des enseignements et des débats sur des thèmes bibliques ainsi que des cérémonies qui revêtent un caractère religieux » se déroulent dans les locaux dont dispose une association et que l'accès à ces locaux n'est pas réservé aux membres de celle-ci, la cour administrative d'appel se livre à une appréciation souveraine des faits.

En déduisant que ces activités sont constitutives de l'exercice public d'un culte et que par suite les locaux exclusivement affectés à cet exercice ne peuvent être regardés comme occupés à titre privatif au sens de l'article 1407 du CGI, la cour ne commet pas d'erreur de droit.

CAA Nancy 27 novembre 1990, Assemblée évangélique Pierres vivantes

« Les locaux à raison desquels l'association Assemblée évangélique Pierres vivantes a été imposée à la taxe d'habitation au titre de l'année 1987 étaient composés de quatre salles, spécialement aménagées pour les activités culturelles régulièrement organisées par cette association.

Ces activités culturelles étaient ouvertes au public, enfants et adultes; l'aménagement desdits locaux et de leurs dépendances immédiates était exclusif de toute occupation privative.

Dès lors et nonobstant les circonstances que ces locaux étaient fermés en dehors des heures fixées pour l'exercice du culte et que certaines salles étaient réservées aux adultes ou aux enfants, ils ne pouvaient être regardés comme ayant fait l'objet d'une occupation privative. Par suite, ils n'entraient pas dans le champ d'application de la taxe d'habitation.»

Annexes

Informations pratiques

Le signalement des infractions

Qu'est-ce qu'un signalement ?

La notion de signalement ne figure pas dans les textes légaux et réglementaires.

Le signalement se distingue de l'information :

- l'information consiste à porter à la connaissance des équipes de professionnels (assistantes sociales, psychologues, médecins, infirmières...) par voie orale ou écrite la situation d'un enfant potentiellement en danger ;
- le signalement consiste à alerter l'autorité administrative ou judiciaire, en vue d'une intervention institutionnelle.

Dans le cas d'une personne mineure, le signalement doit donc être un « écrit objectif comprenant une évaluation d'un mineur présumé en risque de danger ou en danger nécessitant une mesure de protection administrative ou judiciaire ».

Le signalement se justifie en raison d'indicateurs d'alerte de maltraitance ou de danger qui peuvent prendre des formes diverses : maltraitements physiques, troubles du comportement, fugues, tentatives de suicide, etc.

Qui doit signaler ?

137

La loi impose à chacun de ne pas se taire et d'agir lorsqu'il a connaissance de la situation d'un enfant ou d'une personne en danger.

Ainsi, l'article 434-I du Code pénal fait obligation à quiconque, ayant connaissance d'un crime dont il est encore possible de prévenir ou de limiter les effets ou dont les auteurs sont susceptibles de commettre de nouveaux crimes qui pourraient être empêchés, d'en informer les autorités judiciaires ou administratives.

L'article 434-3 du Code pénal oblige pareillement quiconque, ayant connaissance de privations ou de mauvais traitements ou d'atteintes sexuelles infligés à un mineur de 15 ans, ou à une personne qui n'est pas en mesure de se protéger en raison de son âge, d'une maladie ou d'une infirmité, à en informer les autorités judiciaires ou administratives.

La levée du secret professionnel, pour les personnels qui y sont tenus – y compris les médecins, les professionnels de la santé ou de l'action sociale – est prévue pour ce type d'infractions commises notamment au préjudice des mineurs. Aucune sanction disciplinaire ne peut être prononcée du fait du signalement de sévices par ces personnels aux autorités compétentes dans les conditions prévues à l'article 226-14 du Code pénal.

Si les dispositions susvisées obligent tous les citoyens, elles s'imposent à l'égard des fonctionnaires en application de l'article 40 du Code de procédure pénale. Ils sont tenus de donner un avis sans délai au procureur de la République de tout crime ou délit dont ils ont connaissance dans l'exercice de leurs fonctions et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.

S'agissant d'un signalement d'une personne mineure, le signalement part de l'évaluation de l'enfant. Celle-ci s'élabore notamment à partir des entretiens de l'ensemble des proches (famille, parents, amis) et des professionnels gravitant dans la sphère de l'enfant. Des cellules de signalement sont souvent mises en place au sein des services de l'aide sociale à l'enfance dans de nombreux départements.

À qui signaler ?

Les professionnels concernés, et notamment les agents publics, doivent savoir précisément quels sont les destinataires de leurs signalements.

- En France, deux systèmes de protection coexistent pour les mineurs :
- d'une part, une protection administrative pilotée par le président du conseil général dont dépendent les services d'aide sociale à l'enfance et de protection maternelle et infantile ;
 - d'autre part, une protection judiciaire assurée par le procureur de la République et le juge des enfants en matière d'assistance éducative.

Depuis la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, le rôle du président du conseil général a été accru : il est le destinataire naturel

de toute information préoccupante sur un mineur en danger ou risquant de l'être, à charge pour lui d'en aviser sans délai le procureur de la République.

Le signalement à l'autorité administrative

Il doit être effectué dans tous les cas où un fonctionnaire ou une équipe soupçonnent un risque de danger pour l'enfant sans forcément que les faits soient avérés.

Dans la plupart des cas, l'autorité administrative est représentée par le président du conseil général. Elle peut être aussi le supérieur hiérarchique d'un fonctionnaire (par exemple, le recteur ou l'inspecteur d'académie pour l'Éducation nationale, le directeur des affaires sanitaires et sociales pour un médecin de santé publique).

Le signalement à l'autorité judiciaire

Le procureur de la République compétent est celui du lieu de résidence habituel du mineur. Le procureur est saisi, c'est-à-dire rendu destinataire du signalement, lorsque la situation de l'enfant amène à considérer que celui-ci est opposé à un danger ou qu'il est maltraité.

Pour les majeurs, le procureur de la République compétent est en général celui de la commission des faits infractionnels.

Le procureur de la République décide de la suite à donner à ce signalement. Il apprécie l'opportunité :

- d'une enquête confiée à un service de police ou de gendarmerie ;
- de la poursuite du ou des présumés auteurs d'infractions en ouvrant une information judiciaire avec saisine d'un juge d'instruction ;
- de saisir un juge des enfants dans le cadre de l'assistance éducative ;
- de ne pas donner suite au signalement.

139

Qui contacter ?

Selon la nature du problème rencontré, peuvent être utilement contactés :

Les services publics

- **Le correspondant secte de la Miviludes** dans chaque préfecture de région.
 - La préfecture : le cabinet du préfet qui est généralement le correspondant secte.
 - Le correspondant secte est désigné dans chaque administration départementale.
 - L'institution judiciaire :
 - le procureur de la République par saisine écrite ;
 - le juge des enfants, lorsque des éléments permettent de penser qu'un mineur est en danger. Toutefois, la règle est celle de la saisine du parquet.
 - Le commissariat de police.
 - La brigade de gendarmerie.
 - Les administrations régionales et/ou départementales (suivant la problématique rencontrée :
 - enfance en danger, personnes âgées ou handicapées : le conseil général du département ;
 - santé, affaires sociales : la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS) ;
 - enseignement scolaire : le rectorat, l'inspection académique ;
 - sports, loisirs : la direction départementale de la jeunesse et des sports (DDJS) ;
 - travail, formation professionnelle : la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

Les ordres professionnels

- Médecins : le conseil national de l'ordre des médecins (<http://www.conseil-national.medecin.fr>).
- Pharmaciens : l'Ordre national des pharmaciens (<http://www.ordre.pharmacien.fr>).
- Dentistes : l'Ordre national des chirurgiens-dentistes (<http://www.ordre-chirurgiens-dentistes.fr>).
- Avocats : le Conseil national des barreaux (<http://www.cnb.avocat.fr>).

Les associations

- L'Union nationale des associations de défense des familles et de l'individu (UNADFI)

Cette association créée en 1974 est spécialisée dans l'information sur les mouvements à caractère sectaire, la prévention et l'aide aux victimes.

Adresse: 130, rue de Clignancourt 75018 Paris

Téléphone: 01 44 92 35 92

Site internet: <http://www.unadfi.com>

Pour trouver les coordonnées des ADFI par département: <http://www.unadfi.org/spip.php?rubrique70>

- Le Centre de documentation, d'éducation contre les manipulations mentales (CCMM-centre Roger IKOR)

Cette association, fondée en 1981 par Roger IKOR:

- lutte contre l'asservissement des esprits;
- mène des actions d'information et d'éducation;
- publie des documents destinés au public;
- dispose d'antennes régionales.

Adresse: 3, rue Lespagnol 75020 Paris

Téléphone: 01 44 64 02 40

Site internet: <http://www.ccmm.asso.fr>

- L'Institut national d'aide aux victimes et de médiation (INAVEM)

Cette association:

- accueille les personnes qui s'estiment victimes d'une infraction;
- propose une écoute privilégiée pour identifier les difficultés des victimes;
- oriente si nécessaire vers des services professionnels (avocats, services sociaux...).

Adresse: 1, rue du Pré-Saint-Gervais 93691 Pantin CEDEX

Téléphone: 01 41 83 42 00

N°Azur: 0 810 09 86 09 (coût d'un appel local)

Site internet: <http://www.inavem.org>

Fiche type d'un signalement

Origine du signalement

- Données relatives au rédacteur et au destinataire du signalement:
 - nom, qualité, adresse.

Note: afin de lever toute ambiguïté pour le destinataire, la source de toutes les informations suivantes doit être précisée.

- Données relatives aux personnes concernées:
 - identité, âge, adresse, situation familiale, pour les enfants: lieu d'accueil ou de scolarité, titulaire de l'autorité parentale;
 - éléments justifiant le signalement: faits observés ou rapportés, attitude de la famille, constatations médicales...

Note: tous ces aspects doivent être, dans la mesure du possible, décrits précisément, concrètement et chronologiquement référencés.

- Données relatives à la famille:
 - état civil: noms, adresse(s), statut matrimonial, filiation des enfants;
 - renseignements administratifs: immatriculation CPAM, CAF...;
 - situation financière: revenus, prestations familiales, endettement, crédit...;
 - conditions de logement.
- Actions déjà menées, évaluation de la situation:
 - suggestions sur les interventions souhaitées: degré d'urgence et modalité de suivi à préciser;
 - demande d'information sur les suites données par le destinataire du signalement.

La fiche de signalement, dont un double doit toujours être conservé, doit être datée, signée et adressée par lettre recommandée avec accusé de réception, à l'autorité administrative et/ ou au procureur de la République territorialement compétent.

Des outils pour l'action

Douze thèmes pour tester le comportement d'un groupe qui inquiète

1. Recrutement

- Y a-t-il eu insistance pour le recrutement?
- Quels sont les points attirants dans le groupe?
 - la promesse d'une meilleure santé ou d'une guérison?
 - la possibilité d'une harmonie intérieure?
 - l'accroissement des performances?
 - la voie d'un salut possible?
 - une nouvelle forme de fraternité?
 - des idées universalistes?
 - un moyen de réussite sociale?
- Les promesses sont-elles tenues ou s'agit-il d'un masque?

2. Références

- Quelles sont les références du groupe: texte? Maître incontesté? Lequel ou lesquels?
- Dans l'enseignement du groupe, y a-t-il des données très différentes de ce que dit la science habituellement?
- Y apprend-on des notions sur le fonctionnement du monde ou de l'être humain, très différentes de ce qui est enseigné habituellement?
- Condamne-t-on dans le groupe l'évolution du monde actuel? Est-ce une critique d'ordre général? Ou bien, tout ce qui n'est pas le groupe – ses idées, son mode de vie – est-il condamné?
- Les membres du groupe se considèrent-ils comme une élite?

- Est-ce que cet élitisme est repris et encouragé dans les discours des dirigeants ?

- Utilise-t-on dans le groupe un vocabulaire particulier «pour initiés»? Y a-t-il un jargon propre au groupe ?

3. Manipulation et exploitation des adeptes

- Quel temps est consacré au groupe: Au moment du recrutement? Après ?

- Temps de sommeil ?

- Type de nourriture ? À quelle fréquence ?

- Y a-t-il des remèdes ou des boissons particulières ?

- Y a-t-il des exercices répétitifs ?

- Y a-t-il des exercices provoquant chez les assistants des bouleversements collectifs ?

- À quelle fréquence ?

- Y a-t-il des témoignages enthousiastes de membres du groupe ayant réussi ?

- À quelle fréquence ? Est-ce que le groupe utilise ces témoignages répétés ?

- Les dirigeants se plaignent-ils d'être persécutés par l'extérieur ? Y a-t-il à ce sujet des discours répétés ?

- Le groupe organise-t-il un contrôle des membres les uns par les autres ? Travail toujours par groupe de deux ? Délation ? Séances publiques de critiques ?

- Le groupe entretient-il un sentiment permanent de culpabilité, d'autocritique ou de disqualification ?

4. Direction du groupe

- Qui dirige le groupe: un ou des élus ? Par qui ? Une ou des personnes désignées ? Par qui ?

- Y a-t-il des discussions pour les décisions à prendre ? Si oui, y a-t-il différents avis (souvent, quelquefois, jamais) si non, que se passe-t-il si une décision est contestée ? Cela est-il arrivé ? Que se passe-t-il alors ?
- Exige-t-on une loyauté absolue, inconditionnelle dans le groupe ?
- Comment sont perçues les critiques, les prises de distance : avec indifférence ou comme une trahison ?
- Comment sont perçus les dirigeants : Sont-ils l'objet de critiques ? De respect ? D'une loyauté absolue ? De vénération ? De culte ?
- Est-ce que la loyauté à l'égard des dirigeants et du groupe est considérée comme une valeur morale dépassant toutes les autres ?
- Le groupe a-t-il des statuts ? Connus par les membres ?
- Si le groupe est important, les adeptes connaissent-ils l'organisation nationale ? Internationale ?

5. Argent

- Y a-t-il de l'argent donné par les membres ? De manière croissante ?
- Le groupe a-t-il un budget ? Des comptes en banque ? Les membres les connaissent-ils ? Peuvent-ils y accéder ? Qui en dispose ?
- Si le groupe est important, y a-t-il ou non, transparence financière au niveau national ? Au niveau international ?

6. Prosélytisme

- Y a-t-il recrutement de nouveaux adeptes ? Combien par mois ou par an ? Quel temps est consacré à ce prosélytisme ?
- Comment sont considérés les gens extérieurs au groupe : Avec méfiance ? Sans contact aucun ? Comme recrues possibles ?
- Le groupe recommande-t-il aux adeptes d'infiltrer pour la « bonne cause » : Des familles ? Des groupes ? Des institutions ?

7. Santé

- S'il y a des malades, qui les soigne? Un membre du groupe? Un médecin du groupe? Un médecin extérieur?
- Y a-t-il des remèdes particuliers? Des techniques de soins particulières?
- Y a-t-il un régime alimentaire particulier? Est-il imposé à tous? Aux enfants?
 - Les enfants sont-ils vaccinés?
 - Y a-t-il eu des interruptions de traitement médical, parce que ce traitement était considéré comme néfaste pour celui qui le prenait?

8. Éducation

- Quel est le temps de sommeil accordé aux enfants?
- Quel est leur régime alimentaire?
- Les enfants du groupe fréquentent-ils une école, privée ou publique, spécifique au groupe?
 - Les parents ont-ils fait appel à la possibilité d'instruire eux-mêmes leurs enfants?
 - L'instruction dans la famille a-t-elle été contrôlée?
 - Les enfants sortent-ils du groupe? Ont-ils des fréquentations extérieures? Pratiquent-ils du sport à l'extérieur, ou participent-ils à des activités culturelles (conservatoire, cinéma, groupe théâtre...) extérieures au groupe?
- Certains ont-ils interrompu des études précédemment engagées, à la demande du groupe?
 - Les enfants assistent-ils à de longs cérémoniaux? Aux exercices spirituels ou autres?
 - Quel temps peuvent-ils consacrer au jeu? À leurs études? À la lecture?
 - Peuvent-ils lire ce qu'ils souhaitent, ou les lectures sont-elles triées en fonction des idées du groupe?
 - Y a-t-il présomption de mauvais traitements?

9. Ruptures

- Le groupe a-t-il poussé à la rupture: Avec la famille? Les amis?
- Est-ce que le groupe a transformé la vie des membres: Dans leur travail? Dans leurs loisirs? Dans leurs habitudes alimentaires?
- Les membres sont-ils amenés à critiquer leur ancien mode de vie? Leurs idées ou leurs croyances d'avant? Leurs expériences passées? Leur vie familiale ou affective antérieure?
- Le groupe suggère-t-il des voyages à l'étranger pour parfaire éducation ou initiation?

10. Secrets

- Y a-t-il des secrets, des éléments à ne pas révéler: Sur le mode de vie du groupe? Sur les croyances du groupe? Sur les soins apportés? Sur les techniques d'exercice? Sur les relations affectives au sein du groupe? Sur l'organisation du groupe?

11. Persécutions

- Le groupe poursuit-il ses anciens adeptes? Les personnes qui le critiquent? Est-ce du harcèlement? de la persécution?
- Est-il facile de quitter le groupe? À cause d'un engagement moral? De contraintes financières? De peur des poursuites?

12. Illégalités

- Avez-vous connaissance d'actions moralement condamnables? D'actions illégales encouragées au sein du groupe?

Note: peu de groupes répondent à tous ces points. C'est la coexistence d'un certain nombre de ces caractères qui doit inciter à la vigilance.

Documents pédagogiques pour les actions de formation

Des documents, conçus comme aide pédagogique pour les actions de formation, se présentent essentiellement sous forme de diapositives PowerPoint. Ils sont disponibles sur le site de la MIVILUDES (www.miviludes.gouv.fr) à la rubrique « Guide de l'agent public ».

Ces documents sont téléchargeables.

Vers qui se tourner ?

MIVILUDES

66, rue de Bellechasse

75007 PARIS

<http://www.miviludes.gouv.fr>

courriel : miviludes@miviludes.pm.gouv.fr