



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME  
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

DEUXIEME SECTION

DÉCISION

SUR LA RECEVABILITÉ

de la requête n° 53430/99  
présentée par la FEDERATION CHRETIENNE DES TEMOINS DE  
JEHOVAH DE FRANCE  
contre la France

La Cour européenne des Droits de l'Homme (deuxième section), siégeant  
le 6 novembre 2001 en une chambre composée de

MM. A.B. BAKA, *président*,

J.-P. COSTA,

G. JÖRUNDSSON,

K. JUNGWIERT,

V. BUTKEVYCH,

M<sup>me</sup> W. THOMASSEN,

MM. M. UGREKHELIDZE, *juges*,

et de M. T.L. EARLY, *greffier adjoint de section*

Vu la requête susmentionnée introduite le 9 décembre 1999 et enregistrée  
le 15 décembre 1999,

Vu les observations soumises par le gouvernement défendeur et celles  
présentées en réponse par la requérante,

Après en avoir délibéré, rend la décision suivante :

## EN FAIT

La requérante est une association fondée conformément aux dispositions de l'article 20 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat. Elle constitue l'Eglise des témoins de Jéhovah. Elle est représentée devant la Cour par M<sup>e</sup> A. Garay et P. Goni, avocats au barreau de Paris.

### A. Les circonstances de l'espèce

Les faits de la cause, tels qu'ils ont été exposés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

La requérante assure la représentation et la protection juridique des 1 149 associations locales pour le culte des témoins de Jéhovah. Elle a pour « objet de contribuer à l'exercice du culte des témoins de Jéhovah, de subvenir à ses frais et à son entretien. Elle s'attache à coordonner et développer les activités des associations membres dont l'objet est d'assurer l'exercice du culte et de la confession des témoins de Jéhovah » (article 2 des statuts). Elle « agira pour protéger et défendre les fidèles témoins de Jéhovah des atteintes à leurs convictions religieuses, en luttant notamment contre toute forme de ségrégation et d'ostracisme. La Fédération pourra agir par toutes les voies du droit et notamment sur le plan judiciaire pour faire valoir tant l'intérêt individuel que la défense collective de ses membres » (article 3).

Présents en France depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, les témoins de Jéhovah constituent, selon elle, la troisième confession chrétienne du pays. Lors de la dernière commémoration du sacrifice du Christ, le 1<sup>er</sup> avril 1999, 249 918 fidèles, réguliers et occasionnels, se réunirent dans leurs édifices du culte.

Depuis 1906, date de l'enregistrement préfectoral de la première association locale, les témoins de Jéhovah purent librement et paisiblement exercer leur culte sur le territoire français.

Le 29 juin 1995, l'Assemblée nationale adopta une proposition de résolution portant création d'une commission d'enquête parlementaire « chargée d'étudier le phénomène des sectes et de proposer, s'il y a lieu, l'adaptation des textes en vigueur ». Constituée le 11 juillet 1995, cette commission décida de tenir ses auditions à huis clos. La commission effectua vingt auditions « pour une durée globale de vingt et une heures ». Le 22 décembre 1995, elle publia son Rapport n<sup>o</sup> 2468 intitulé *Les sectes en France*, connu sous le nom de Rapport Gest/Guyard.

Dans ce rapport, les parlementaires reconnurent la difficulté qui s'attachait à définir la notion de secte. A la page 14 du rapport, il est précisé que « La difficulté de définir la notion de secte, qui sera pourtant utilisée dans la suite de ce rapport, a conduit la Commission à retenir un faisceau

d'indices, dont chacun pourrait prêter à de longues discussions. Elle a donc préféré, au risque de froisser bien des susceptibilités ou de procéder à une analyse partielle de la réalité, retenir le sens commun que l'opinion publique attribue à la notion ».

Parmi les indices « permettant de supposer l'éventuelle réalité de soupçons conduisant à qualifier de secte un mouvement se présentant comme religieux », la Commission choisit de retenir les critères utilisés par la Direction Centrale des Renseignements Généraux, à savoir la déstabilisation mentale, le caractère exorbitant des exigences financières, la rupture induite avec l'environnement d'origine, les 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 et les tentatives d'infiltration des pouvoirs publics.

Selon la direction centrale des Renseignements généraux, le nombre de mouvements recensés répondant à un critère de dangerosité s'élevait à 172. Ceux-ci furent constitués en une liste de mouvements qualifiés de « sectes ». Les témoins de Jéhovah apparaissent sur cette liste. Cette liste fut publiée comme faisant partie intégrante du Rapport de la commission.

Le Rapport Gest/Guyard fut amplement distribué non seulement auprès des pouvoirs publics (gouvernement, administration, élus locaux, etc.), mais également auprès du public en général. Une version grand public et commercialisée du Rapport parlementaire fut éditée et diffusée par une société commerciale.

Cependant, les députés composant le premier groupe d'étude sur les sectes procédèrent, après la remise de leur rapport, à de nouvelles actions en vue d'élargir les investigations contre les sectes.

Un décret du 9 mai 1996 institua l'observatoire interministériel sur les sectes. Cette instance, placée auprès du Premier ministre, était chargée d'analyser le phénomène des sectes et de faire des propositions au Gouvernement afin d'améliorer les moyens de lutte contre celles-ci. Elle fut remplacée le 7 octobre 1998 par la Mission interministérielle de lutte contre les sectes, qui peut dénoncer aux procureurs de la République les faits commis par les mouvements sectaires, lorsque ceux-ci sont susceptibles de recevoir une qualification pénale.

Le 15 décembre 1998, une nouvelle résolution destinée à élargir ces investigations fut adoptée par l'Assemblée. Présidée par Jacques Guyard, l'ancien rapporteur de la première commission, et ayant pour rapporteur Jean-Pierre Brard, la nouvelle commission se vit accorder six mois pour effectuer son enquête. Selon les débats ayant eu lieu à l'Assemblée nationale le 10 décembre 1998, M. Guyard avait déclaré :

« Si le travail que la Commission d'enquête a mené en 1995 a été utile, c'est largement dû au fait que celle-ci a publié la liste des mouvements sectaires, lui donnant une publicité que personne n'osait assurer, à cause des risques de poursuites.

Nous avons assumé collectivement cette responsabilité, toutes tendances politiques confondues, et cela a contribué à donner à cette information un écho considérable. Je me félicite d'ailleurs que le Rapport de 1995 soit le best-seller des rapports de l'Assemblée. Plus d'une dizaine de milliers d'exemplaires ont dû être imprimés pour répondre à la demande des citoyens qui voulaient savoir. »

Cette nouvelle Commission confirma explicitement qu'elle poursuivait en effet le travail entrepris par la commission de 1995. Son but fut d'examiner la situation financière, patrimoniale et fiscale des sectes, ainsi que leurs activités économiques et leurs relations avec les milieux économiques et financiers. Son Rapport fut enregistré le 10 juin 1999.

Initialement, la commission sollicita l'assistance des services des Renseignements généraux. Les policiers enquêteurs demandèrent des documents importants, ainsi que des informations sensibles aux associations, de façon informelle, ou même verbalement, sans donner de détails. Un questionnaire fut adressé par la commission d'enquête parlementaire à une soixantaine d'associations, dont la requérante, par lettre en date du 19 mars 1999 qui demandait une réponse au plus tard le 24 avril 1999. La requérante envoya à la Commission, à la date voulue, une réponse exhaustive, ainsi que neuf cartons de documents.

La Commission adopta son rapport intitulé « Les sectes et l'argent » le 17 juin 1999 et connu sous le titre de Rapport Guyard/Brard. Dans ses conclusions, elle releva notamment : « Le droit à la différence doit aussi être sauvegardé. Mais on ne saurait admettre que l'exercice de ce droit puisse menacer certains principes, et d'abord le droit à la protection des plus faibles (...). La préservation de la liberté de conscience ne saurait, en effet, s'appuyer sur une méconnaissance des libertés individuelles essentielles : d'aller et venir, de posséder des biens et d'en jouir, d'entretenir son corps et sa santé, d'être protégé contre les abus de pouvoirs, de se défendre contre les atteintes à ses intérêts moraux et matériels (...) ». En annexe de ce rapport figuraient des renseignements sur l'organisation, le poids financier et le réseau économique d'une trentaine d'associations représentatives des mouvements sectaires, dont la requérante.

Selon la requérante, le Rapport de la commission contient de nombreuses affirmations inexactes et diffamatoires concernant les témoins de Jéhovah. Par exemple, il affirme que les témoins de Jéhovah se livrent à des activités pénalement répréhensibles constitutives de fraude fiscale (pages 219 à 224).

Par lettre en date du 20 juillet 1999, adressée au président de l'Assemblée nationale, la requérante demanda formellement de retirer purement et simplement les différents extraits du Rapport Guyard/Brard, contenant des inexactitudes. En outre, la requérante envoya au président de l'Assemblée nationale un dossier concernant les témoins de Jéhovah, le financement et le Rapport Guyard/Brard. Ce dossier contenait des documents qui faisaient l'analyse des griefs et des prétendues fausses accusations colportées sous la responsabilité de l'Assemblée nationale dans

le cadre du Rapport de la commission. À ce jour, le président de l'Assemblée nationale n'a jamais fait suite à l'une ou l'autre de ces correspondances.

S'appuyant sur le travail accompli par ces commissions parlementaires, l'Etat se serait engagé, selon la requérante, dans une voie de répression et d'oppression des groupes cités, et en particulier des témoins de Jéhovah, le plus important des groupes. Les mesures suivantes auraient été adoptées par l'Etat :

a) Le 29 février 1996, le ministre de la Justice avait envoyé une circulaire au procureurs généraux à travers le pays. La circulaire contenait la liste des « sectes dangereuses » parue dans le Rapport Gest/Guyard et qui avait été obtenue de la police des Renseignements généraux. La nécessité de « lutter » contre ces mouvements était préconisée. Par une « vigilance sans faille » et une « particulière sévérité » le ministre de la Justice invitait les procureurs généraux à faire une « application plus stricte du droit existant » et à utiliser pleinement « l'arsenal juridique existant ». Ils devaient aussi consulter, pour information, les associations anti-sectes puisqu'elles comptent, dans leurs rangs, d'anciens adeptes des groupes cités (circulaire du ministre de la Justice n° 92 F24 C, du 29 février 1996).

b) Le 9 mai 1996, l'Etat avait adopté un décret afin de créer un Observatoire interministériel sur les sectes. Cet organisme était composé de représentants venant de la majorité des ministères importants du gouvernement. Son but était d'assister le Premier ministre dans sa lutte contre les sectes (décret n° 96-387 du 9 mai 1996).

c) Le 7 octobre 1998, l'Etat prit un décret afin d'instituer une mission interministérielle qui se spécialiserait dans la lutte contre les sectes. Cette mission a l'autorité de former des agents publics pour lutter contre les « sectes » et d'informer le public sur les dangers des « sectes » (décret n° 98-890, du 7 octobre 1998).

d) Le 1<sup>er</sup> décembre 1998, le ministère de la Justice faisant le constat qu'il n'avait pas reçu suffisamment de plaintes contre les « sectes » et ainsi, n'étant pas en mesure de les poursuivre en justice, donna instruction aux procureurs généraux de travailler avec les groupes anti-sectes afin de susciter des plaintes contre des groupes minoritaires. Le but de cette collaboration serait d'obtenir des renseignements afin de poursuivre en justice des individus appartenant à l'un des 172 groupes minoritaires considérés comme « sectes dangereuses » (circulaire du ministre de la Justice, CRIM. 98-11/G3, du 1<sup>er</sup> décembre 1998).

e) Le 3 octobre 2000, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité adopta une circulaire n° 2000-501 relative aux dérives sectaires. Cette circulaire détermine l'action administrative face aux pratiques sectaires pour ce ministère, précise le cadre juridique de celle-ci et définit le mode d'organisation administrative adoptée. Cette circulaire fait directement

référence aux critères de définition de la « secte » retenus par la commission d'enquête parlementaire de 1996.

Selon la requérante, bien que les Rapports des commissions parlementaires soient, en principe, de simples documents d'information qui ne devraient avoir aucun effet juridique, tel n'a pas été le cas des Rapports Gest/Guyard et Guyard/Brard. Les deux rapports auraient déclenché des mesures attentatoires aux droits et libertés, à savoir :

a) Refus d'exemption de la taxe foncière des édifices du culte (jugements du tribunal administratif de Clermont-Ferrand du 26 mai 1999 et du tribunal administratif de Rennes du 12 mai 1999).

b) Contrôle fiscal important de 1995 à 1997. (Le caractère non lucratif, désintéressé et non commercial des activités des témoins de Jéhovah aurait été établi.) Ce contrôle fiscal aurait eu pour conséquence la taxation, à hauteur de 108 %, des offrandes religieuses des fidèles, reçues par la requérante durant les quatre dernières années, soit la somme de 297 403 534 francs (équivalant à 45 335 904 euros).

c) Refus d'immatriculation des membres de la « Communauté chrétienne des Béthélites » (association membre de la requérante) par la Caisse des Cultes en référence explicite au Rapport Guyard.

d) Contrôle social de l'URSSAF et enquête de l'Inspection du Travail.

e) Saisie conservatoire mobilière et immobilière de tous les biens utilisés par la requérante, le 6 juin 1998, à la suite de la taxation par l'administration.

f) Enquêtes des services de police de la direction centrale des Renseignements généraux concernant l'ensemble des associations locales pour le culte des témoins de Jéhovah.

Dans le prolongement du Rapport Gest/Guyard et des recommandations qui en résultaient, de nombreuses décisions administratives frappèrent des témoins de Jéhovah et certaines de leurs associations déclarées. Ainsi, une série de mesures auraient été explicitement motivées par référence au Rapport, qui soutenait que les témoins de Jéhovah étaient une « secte dangereuse » :

a) Des autorités locales refusèrent de louer des salles municipales à des associations locales du fait de leur appartenance à l'Église requérante, comme à Lyon (15 septembre 1997 et 18 novembre 1999), à Annecy (27 janvier 1998) et à Saint-Genis-Laval (27 novembre 1998).

b) Des représentants de l'Etat refusèrent le renouvellement d'agrément administratif à des assistantes maternelles témoins de Jéhovah, les conduisant ainsi à perdre leur emploi (les décisions administratives des conseils généraux du Cher – 26 août 1996, 27 août 1997 et 5 juin 1998, du Pas-de-Calais – 16 juillet 1997, de l'Yonne – 7 août 1997 et de la Haute-Marne – 11 décembre 1998).

c) Mise en cause de la garde et de l'hébergement d'un enfant par une mère du fait de sa seule appartenance aux témoins de Jéhovah (jugement du tribunal de grande instance de Foix, du 5 octobre 1998).

d) Refus de permis de construire d'un édifice du culte par les autorités locales (arrêté municipal pris le 29 septembre 1997 par le maire de la commune de Beuvillers, Moselle ; arrêté municipal pris le 26 juin 1999 par le maire de la commune de Sainte-Hélène, Morbihan).

e) Avis négatif de 56 préfetures à la suite des demandes d'instruction des directions départementales des impôts en matière d'exonération de la taxe foncière des édifices du culte des témoins de Jéhovah.

f) Décisions de justice en matière de droit de la presse qui ne retiennent pas les qualifications d'injure ou de diffamation en raison de la référence explicite, par les tribunaux et cours d'appel, au Rapport d'enquête parlementaire Guyard (arrêt du 10 mars 1998 de la cour d'appel de Rennes).

g) Décision du directeur du centre de détention de Bapaume, du 15 novembre 1999, de bloquer les publications des témoins de Jéhovah « compte tenu du caractère sectaire de la congrégation reconnu par la commission parlementaire ».

h) Décision de retrait de garde d'enfant confié à une assistante maternelle à Blagnac du fait de son appartenance aux témoins de Jéhovah.

i) Ordonnance du juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance de Colmar, du 12 mai 2000, se référant directement aux travaux parlementaires de 1996 et 1998 (qui qualifient le mouvement de secte) et interdisant au père d'un enfant de faire participer celui-ci aux manifestations organisées par les témoins de Jéhovah.

Le Rapport Guyard aurait, en outre, suscité une série de réactions hostiles aux Témoins de Jéhovah dont :

a) Mise en cause publique, par des associations de parents d'élèves, d'enseignantes témoins de Jéhovah par voie de tracts et de dénonciation, demandant leur licenciement à cause de leur appartenance à une « secte dangereuse ».

b) Mise en cause des témoins de Jéhovah dans le cadre d'actions de sensibilisation et de débats sur les « sectes » en milieu scolaire les identifiant comme une « secte dangereuse », ce qui aurait eu pour effet de stigmatiser et marginaliser les élèves appartenant à cette confession.

c) Création d'associations de défense de riverains s'opposant, souvent avec le concours du maire de la commune, à l'implantation des témoins de Jéhovah qui souhaitent construire leur édifice du culte.

d) Différentes dégradations commises sur les lieux de culte des témoins de Jéhovah et lettres d'intimidations et de menaces.

e) Véritable campagne de presse hostile aux témoins de Jéhovah, qui auraient subi une avalanche d'articles et de commentaires négatifs et préjudiciables du seul fait de leur listage (quelque 700 articles recensés

entre 1996 et 1999) comme « secte dangereuse » dans le Rapport Gest/Guyard et accusés de fraude fiscale dans le Rapport Guyard/Brard.

## **B. Le droit et la pratique internes pertinents**

Aux termes du second alinéa du paragraphe 1 de l'article 6 de l'ordonnance 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les commissions d'enquête « sont formées pour recueillir des éléments d'information soit sur des faits déterminés, soit sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales, en vue de soumettre leurs conclusions à l'assemblée qui les a créées ». La mission de ces commissions d'enquête prend fin par le dépôt de leur rapport. Les commissions peuvent procéder à des auditions qui sont publiques, sauf si la commission décide l'application du secret.

Selon la requérante, les décisions des commissions d'enquêtes parlementaires échappent à tout recours judiciaire. Alors que leur *modus operandi* n'est nullement défini, elles possèdent d'importants pouvoirs inquisitoriaux. Elle peuvent arbitrairement décider de tenir les auditions à huis clos, sans justification, et aucun recours n'est possible. Une preuve, venant de source douteuse, peut être recueillie et même utilisée contre des individus ou des groupes sans droit de défense. Refuser de coopérer avec la commission peut déclencher une procédure pénale et aboutir à des amendes et à l'emprisonnement. Il n'est possible de contester ni la procédure suivie par ces commissions ni leurs conclusions (article 6 de l'ordonnance n° 58-1100, du 17 novembre 1958, modifiée par la loi n° 91-698, du 20 juillet 1991.)

Plus particulièrement, dans le cas des Rapports Gest/Guyard et Guyard/Brard, en vertu de l'immunité parlementaire, il n'existe aucun recours interne permettant à la requérante de faire cesser la discrimination et la violation de la liberté de conscience, ainsi que les atteintes aux droits fondamentaux causés par l'Etat. Il n'existe aucune autorité nationale pouvant instruire une telle plainte.

Etant donné que les commissions parlementaires jouissent d'une immunité juridictionnelle totale, la requérante a échoué dans ses tentatives pour régler cette affaire. Par exemple, le 7 mars 1997, le rapporteur du Rapport Guyard/Brard, M. Jean-Pierre Brard, membre de l'Assemblée nationale, écrivit à la requérante. Dans sa correspondance, il se référa au « caractère criminel des témoins de Jéhovah » et a suggéré : « Si vous souhaitez entrer en contact avec des représentants de l'Etat, je vous conseille vivement les fonctionnaires de la police nationale, ou bien les magistrats attachés au parquet des Hauts-de-Seine. »

Le 22 juin 2000, l'Assemblée nationale adopta le texte n° 546 relatif à une proposition de loi, déposée par M. Nicolas About, sénateur, tendant à renforcer la prévention et la répression à l'encontre des groupements à

caractère sectaire. Ce dispositif ajoutait un nouvel article au code pénal relatif à la dissolution judiciaire « de toute personne morale, quelle qu'en soit la forme juridique ou l'objet, qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer ou d'exploiter la dépendance psychologique ou physique des personnes qui participent à [certaines] activités ». Il prévoyait aussi des dispositions limitant l'installation ou la publicité des groupements sectaires (articles 6 et 8 de la proposition de loi). Un délit de manipulation mentale fut également retenu par les députés. Toutefois en deuxième lecture devant le Sénat, le délit de manipulation mentale fut supprimé. En revanche, il fut décidé de compléter le délit d'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de faiblesse, prévu par l'article 313-4 du Code pénal, qui figure actuellement dans le titre relatif aux atteintes aux biens et qui ne concerne que les mineurs et les personnes particulièrement vulnérables en raison d'une déficience physique ou psychique.

Le 12 juin 2001, fut adoptée la loi n° 2001-504 « tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales » (publiée au Journal officiel n° 135 du 13 juin 2001). L'article 1<sup>er</sup> de la loi dispose : « Peut être prononcée, selon les modalités prévues par le présent article, la dissolution de toute personne morale, quelle qu'en soit la forme juridique ou l'objet, qui poursuit des activités ayant pour but ou pour effet de créer, de maintenir ou d'exploiter la sujétion psychologique ou physique des personnes qui participent à ces activités, lorsque ont été prononcées, contre la personne morale elle-même ou ses dirigeants de droit ou de fait, des condamnations pénales définitives pour l'une ou l'autre des infractions mentionnées ci-après : 1° Infractions d'atteintes volontaires ou involontaires à la vie ou à l'intégrité physique ou psychique de la personne, de mise en danger de la personne, d'atteinte aux libertés de la personne, d'atteintes à la dignité de la personne, d'atteinte à la personnalité, de mise en péril des mineurs ou d'atteintes aux biens (...) ».

L'article 20 de la loi introduisit un nouvel alinéa à l'article 223-15, aux termes duquel : « Est puni de trois ans d'emprisonnement et de 2 500 000 F 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 (...) ». D'autres dispositions limitent la publicité des mouvements sectaires dans ces mêmes hypothèses et donnent la possibilité d'exercer les droits de la partie civile à toute association reconnue d'utilité publique régulièrement

déclarée et se proposant par ses statuts de défendre et d'assister l'individu ou de défendre les droits et libertés individuelles et collectifs.

## GRIEFS

1. Invoquant l'article 9 de la Convention, la requérante se plaint de ce que la publication des deux rapports des commissions d'enquête parlementaire et le projet de loi tendant à renforcer la prévention et la répression à l'encontre des groupements à caractère sectaire aurait gravement compromis l'exercice de la liberté de religion de celle-ci.

2. Invoquant l'article 13 de la Convention, la requérante allègue aussi, qu'en raison de l'immunité parlementaire dont jouissent les commissions d'enquête parlementaire, elle ne dispose d'aucun recours devant une « instance nationale » afin de voir « statuer sur son grief et, s'il y a lieu, d'obtenir réparation » contre l'ingérence de l'Etat dans son droit à la liberté de religion.

3. La requérante allègue aussi une violation de son droit d'accès à un tribunal, garanti par l'article 6 § 1 de la Convention, en raison de l'immunité juridictionnelle dont bénéficient le contenu et les effets des rapports des commissions d'enquête parlementaire.

4. Enfin, la requérante soutient qu'en instituant une commission qui peut diffamer une minorité religieuse, tels les témoins de Jéhovah, en déclarant que ceux-ci sont impliqués dans des manœuvres de fraude fiscale et qu'ils sont une secte dangereuse et en entreprenant une action répressive subséquente, l'Etat a fait subir à celle-ci un traitement discriminatoire, contraire à l'article 14, combiné avec les articles 6, 9 et 13 de la Convention.

## EN DROIT

La requérante allègue une violation des articles 6 § 1 (droit d'accès à un tribunal), 9 (droit à la liberté de religion) et 13 (droit à un recours effectif devant une instance nationale), pris isolément et combinés avec l'article 14 (interdiction de discrimination) de la Convention. Elle souligne que l'originalité de sa requête repose sur le fait que des atteintes à la Convention sont attribuées à des actes totalement démunis d'effets juridiques directs dans la mesure où les rapports d'enquêtes parlementaires incriminés ne peuvent être assimilés ni à une loi, ni à un acte exécutoire, ni à une décision de justice. Cependant, ces rapports ne sont point dépourvus de conséquences négatives pour les témoins de Jéhovah stigmatisés. Ces documents parlementaires esquissent le cadre des mesures administratives, législatives

et judiciaires à prendre contre les témoins de Jéhovah. Ils incitent les autorités et instances compétentes à prendre ces mesures dans les plus brefs délais. De ce fait, ils instaurent un contexte d'insécurité juridique et d'incertitude sociale incompatibles avec des principes sur lesquels la Convention est fondée.

A titre principal, le Gouvernement invite la Cour à rejeter la requête pour défaut de qualité de victime de la requérante au sens de l'article 34 de la Convention.

Le Gouvernement souligne que la requérante est une personne morale et que, selon la jurisprudence de la Cour, toute personne morale constituée sous la forme d'une association doit être la victime directe et immédiate de la violation qu'elle dénonce ; elle ne peut alléguer que la violation de ses droits propres, en tant qu'association, et non celle dont ses adhérents auraient souffert, et encore moins une violation résultant d'un acte lésant les intérêts collectifs qu'elle s'est donnée pour objet de défendre. Or nombre des mesures attentatoires aux droits et libertés dénoncées par la requérante concernent non pas la Fédération elle-même, mais des associations locales, des groupes affiliés, voire des membres à titre individuel.

Le Gouvernement soutient que la requérante ne peut se fonder ni sur les rapports parlementaires de 1995 et 1999, ni sur le projet de loi tendant à renforcer la prévention et la répression à l'encontre des groupements à caractère sectaire (la loi n° 2001-504 n'ayant pas encore été adoptée lorsque le Gouvernement déposa ses observations) pour se prétendre victime d'une violation de la Convention.

En ce qui concerne les griefs relatifs au rapport de 1995, ils sont irrecevables pour non respect du délai de six mois. Quant au rapport de 1999, il constitue exclusivement un document contenant des réflexions au plan théorique ou des études prospectives et ne peut servir de fondement juridique à une quelconque action pénale ou une décision administrative ; il ne fait pas l'objet d'un suivi et ne génère pas de mesures d'application ou d'actes d'exécution. Le rapport s'inscrit dans le cadre d'un débat public, de nature politique et son contenu n'engage que ses rédacteurs, dont le but était de réfléchir sur une question de société complexe afin de mieux lutter contre les dérives sectaires.

Enfin, le Gouvernement souligne que la loi n° 2001-54 du 12 juin 2001 vise à assurer une meilleure protection des personnes contre des activités illégales menées par des sectes qui violent les droits et libertés fondamentales et à réprimer les auteurs de tels actes. Elle ne donne aucune définition de la notion de « secte » et ne vise pas toute association qui pourrait être qualifiée de « secte », mais seulement celles d'entre elles qui portent atteinte aux droits de l'homme. La requérante ne pourrait pas tomber, du seul fait de son existence en tant que personne morale, sous le coup de cette loi sous son aspect pénal. La possibilité de dissolution et les limitations de publicité ne sont pas attachées à l'existence d'une personne

morale, mais à l'existence de plusieurs condamnations pénales à son encontre. Avant tout et surtout, la dissolution ne peut être prononcée que par un tribunal à l'issue d'une procédure pleinement contradictoire.

La requérante prétend qu'elle est à la fois victime directe, indirecte et potentielle d'une violation de la Convention.

Elle allègue que tout témoin de Jéhovah ou toute association créée pour ce culte en France est directement victime des rapports parlementaires sur les « sectes ». Admettre l'argument du Gouvernement selon lequel la requérante ne saurait être considérée comme une victime directe et immédiate reviendrait à exiger que 249 918 témoins de Jéhovah, réguliers et occasionnels, et 1 150 associations déclarées, auraient dû introduire un recours. La requérante, par son statut d'union d'associations, est fondée à saisir la Cour car les rapports parlementaires n'apportent aucune précision quant aux personnes morales visées ; ils se bornent à se référer aux témoins de Jéhovah en général.

En outre, la requérante soutient qu'elle-même, en sa qualité d'union d'associations, regroupant des personnes morales et des personnes physiques, subit les mesures de répression étatique : la seule qualité d'association revendiquant l'appartenance au mouvement de témoins de Jéhovah constitue un motif utile et suffisant pour que l'Etat la surveille par le biais des services politiques des Renseignements généraux et la combatte par le moyen de la Mission interministérielle de lutte contre les sectes, placée sous l'autorité du Premier ministre. Elle est une entité fédératrice qui subit, du fait même de son statut de « secte », les mêmes mesures que l'ensemble des témoins de Jéhovah de France et leurs associations.

Le statut officiel de « secte » lui confère, à lui seul, la marque et le stigmate qui justifient la surveillance des autorités de police administratives dans les domaines policier, social, fiscal et douanier. La requérante se prévaut, à ses dépens, d'une trop longue liste de griefs et de violations objectives, graves et concordantes. Le jeu des suspicions parlementaires et des conjectures politiques a nourri le terrain de la répression administrative et judiciaire, comme cela ressort des circulaires des ministères de l'Intérieur et de la Justice des 29 février 1996, 17 novembre 1997 et 1<sup>er</sup> décembre 1998, mais également la circulaire du ministre de l'Emploi et de la Solidarité du 3 octobre 2000. La somme de ces actes administratifs et politiques a produit un ensemble de mesures étatiques attentatoires et discriminatoires.

Selon la requérante, le Gouvernement ne saurait sérieusement soutenir que les rapports d'enquêtes parlementaires sont dépourvus de toute valeur juridique. La contrainte juridique, les sanctions pénales résultant du refus de comparution devant les commissions d'enquête et les modalités même du travail parlementaire constituent une marque tangible de la nature éminemment juridique de tels documents qui précèdent l'adoption par le Parlement et le Gouvernement de dispositions juridiques particulières.

Quant à la loi du 12 juin 2001, elle introduit un nouveau délit dans le code pénal à l'article 223-15-2, qui définit une nouvelle catégorie de personnes vulnérables et utilise des notions floues faisant appel à la psychiatrie, mais qui devront être appréciées par les juges du fond qui devront « scruter les intentions et les comportements ».

La Cour note que la présente requête concerne les incidences prétendument néfastes qu'auraient eues et auront sur la requérante elle-même et les membres de celle-ci l'adoption et la publication, les 22 décembre 1995 et 17 juin 1999, des deux rapports des commissions d'enquête parlementaire sur les sectes, ainsi que la promulgation, le 13 juin 2001, de la loi n° 2001-504 « tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ». La requérante se prétend victime tant directe que potentielle de ces textes.

En premier lieu, la Cour estime devoir limiter son examen concernant la qualité de victime de la requérante seulement au rapport parlementaire publié le 17 juin 1999 et à la loi du 13 juin 2001 ; la requête étant introduite le 9 décembre 1999, les griefs de la requérante tirés du rapport publié le 22 décembre 1995 sont d'emblée irrecevables pour non-respect du délai de six mois, en application de l'article 35 § 1 de la Convention.

La Cour rappelle que l'article 34 de la Convention exige qu'un individu requérant se prétende effectivement lésé par la violation qu'il allègue. Cet article n'institue pas au profit des particuliers une sorte d'*actio popularis* pour l'interprétation de la Convention ; il ne les autorise pas à se plaindre *in abstracto* d'une loi par cela seul qu'elle leur semble enfreindre la Convention. En principe, il ne suffit pas à un individu requérant de soutenir qu'une loi viole par sa simple existence les droits dont il jouit aux termes de la Convention ; elle doit avoir été appliquée à son détriment (arrêt Klass et autres c. Allemagne, du 6 septembre 1978, série A n° 28, § 33).

De plus, la Commission européenne des Droits de l'Homme avait considéré que « des termes « victime » et « violation », de même que de la philosophie sous-jacente à l'obligation de l'épuisement préalable des voies de recours internes prévue à l'ex article 26, découl[ait] la constatation que, dans le système de protection des droits de l'homme imaginé par les auteurs de la Convention, l'exercice du droit de recours individuel ne saurait avoir pour objet de prévenir une violation de la Convention : en principe, les organes chargés, aux termes de l'article 19, d'assurer le respect des engagements résultant pour les Etats de la Convention ne [pouvaient] examiner et, le cas échéant, constater une violation qu'*a posteriori*, lorsque celle-ci a[vait] déjà eu lieu (...). Ce n'é[tait] que dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que le risque d'une violation future [pouvait] néanmoins conférer à un requérant la qualité de victime d'une violation de la Convention » (requête n° 28204/95, Noël Narvii Taurira et 18 autres c. France, déc. 4.12.95, D.R. 83, p. 112).

C'est ainsi que la Cour a admis la notion de victime potentielle dans les cas suivants : lorsque le requérant n'était pas en mesure de démontrer que la législation qu'il incriminait lui avait été effectivement appliquée, du fait du caractère secret de mesures qu'elle autorisait (arrêt *Klass et autres c. Allemagne* précité) ; lorsqu'une loi réprimant les actes homosexuels était susceptible de s'appliquer à une certaine catégorie de la population, dont le requérant (arrêt *Dudgeon c. Royaume-Uni*, du 22 octobre 1981, série A n° 45) ; enfin, en cas de mesures d'éloignement forcé d'étrangers déjà décidées mais non encore exécutées, et lorsque leur exécution exposerait les intéressés à subir, dans le pays d'envoi, des traitements contraires à l'article 3 (arrêt *Soering c. Royaume-Uni*, du 7 juillet 1989, série A n° 161) ou violerait le droit au respect de la vie familiale (arrêt *Beldjoudi c. France*, du 26 mars 1992, série A n° 234).

Pour que dans une telle situation le requérant puisse se prétendre victime, il faut toutefois qu'il produise des indices raisonnables et convaincants de la probabilité de réalisation d'une violation en ce qui le concerne personnellement ; de simples suspicions ou conjectures sont insuffisantes à cet égard (requête n° 28204/95, Noël Narvii Tauria et 18 autres c. France précitée, p. 131).

En l'espèce, et en ce qui concerne le rapport d'enquête parlementaire du 17 juin 1999, la Cour rappelle que la requérante se plaint d'une série de réactions hostiles aux témoins de Jéhovah (campagne de presse hostile, création d'associations de défense, organisation de débats publics sur les sectes etc.) ou de mesures, telles que de décisions de justice et de décisions administratives, qui auraient frappé certains témoins de Jéhovah, à titre individuel, ou certaines associations de ceux-ci. A supposer même que la requérante puisse se prétendre directement affectée par ces mesures, en tant qu'organe fédérateur de tous les témoins de Jéhovah chargé de la protection de leurs intérêts, la Cour relève, d'une part, que certaines de ces mesures ne sont pas fondées sur le rapport litigieux et, d'autre part, que, même lorsqu'il y est fait référence, cette référence constitue un simple *obiter dictum*, qui ne peut, en aucun cas être considéré comme la *ratio legis* de la mesure. La Cour note, du reste, avec le Gouvernement, qu'un rapport parlementaire n'a aucun effet juridique et ne peut servir de fondement à aucune action pénale ou administrative.

Plus particulièrement, la Cour constate que les quelques décisions judiciaires citées par la requérante relevaient notamment du droit civil et portaient sur des faits relevant de l'appréciation souveraine des juges du fond ; de même, certaines décisions administratives refusant une autorisation ou le renouvellement d'un agrément visaient des situations individuelles et pouvaient faire l'objet d'un recours devant les juridictions administratives compétentes. Quant aux contrôles fiscaux et sociaux de l'URSSAF mentionnés par la requérante, la Cour ne perd pas de vue qu'il s'agit là de mesures qui peuvent être décidées à l'égard de tous les

justiciables et que la requérante n'a pas démontré en quoi ces mesures avaient pour objet ou pour effet de violer ses droits garantis par la Convention.

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

Il s'ensuit que la requérante ne saurait se prétendre victime au sens de l'article 34 de la Convention et l'ensemble de sa requête doit être déclaré irrecevable, en application de l'article 35 §§ 1, 3 et 4 de la Convention.

Par ces motifs, la Cour, à l'unanimité,

*Déclare* la requête irrecevable.

T.L. EARLY  
Greffier adjoint

A.B. BAKA  
Président