

Exigences de l'ordre public et reconnaissance du statut de congrégation.

Observations sous Cour administrative d'appel Paris, n°04PA01642, 9 juin 2006, Association « congrégation du Vajra Triomphant ».

L'association « *congrégation du Vajra triomphant* » a sollicité de la part du ministre de l'intérieur une demande de reconnaissance légale de sa qualité de congrégation en application de la loi du 1^{er} juillet 1901 et du décret du 16 août 1901. Alors que, sous le régime de la loi du 1er juillet 1901, aucune congrégation ne pouvait être formée sans une autorisation donnée par la loi, désormais et depuis 1942 toute congrégation religieuse peut obtenir la reconnaissance légale par décret rendu sur avis conforme du Conseil d'État.

Du fait de l'abrogation de l'article 16 de la loi de 1901 par l'article 13 de la loi de 1942, le délit de congrégation non autorisée disparaît. La reconnaissance légale n'étant pas obligatoire la congrégation peut exister, mais elle ne possède pas la personnalité morale. Par conséquent, si elle veut bénéficier de la personnalité morale et des avantages qui y sont attachés, il lui appartient de solliciter et d'obtenir la reconnaissance légale. La loi du 31 décembre 1942 permet, d'autre part, lors de la reconnaissance de la congrégation, d'incorporer dans le patrimoine de celle-ci les biens ou droits immobiliers acquis antérieurement à la reconnaissance, à condition que ces biens soient nécessaires à l'accomplissement du but poursuivi par la congrégation. Ces opérations juridiques concernent les immeubles qu'un établissement particulier peut recevoir en propre au moment de la reconnaissance. L'incorporation consiste à attribuer à l'établissement qui vient d'être reconnu l'immeuble que la maison mère avait acquis pour lui et où il était, en fait, installé. La procédure de reconnaissance légale est fixée par une circulaire du 24 avril 1942 qui renvoie au décret du 16 août 1901 pour la détermination des pièces à produire. La demande, signée de tous les fondateurs, est adressée au ministre de l'intérieur : elle est accompagnée de deux exemplaires du projet de statuts de la congrégation, de l'état des apports consacrés à la fondation de la congrégation et des ressources destinées à son entretien, ainsi que de tous renseignements utiles sur l'identité des personnes qui, à un titre quelconque, doivent faire partie de la congrégation ou de ses établissements. Le ministre de l'intérieur fait procéder à l'instruction de la demande (préfet et municipalité) et saisit le Conseil d'État. Le décret de reconnaissance est pris sur avis conforme de la Haute assemblée.

Dans la présente affaire, la demande formulée par l'association « *congrégation du Vajra triomphant* » a fait l'objet d'un rejet implicite puis explicite. Cette dernière décision de refus s'appuyait sur le fait que l'association intéressée ne remplissait pas les conditions requises dès lors qu'elle ne pouvait se prévaloir d'être placée sous l'autorité d'un représentant qualifié exerçant sur la communauté un pouvoir juridictionnel comparable à celui - prévu par l'article 19 du décret du 16 août 1901 - de l'évêque sur son diocèse et qu'elle n'était pas rattachée à une « *institution qui du fait de sa durée historique, de son développement et de son enseignement, est communément classée parmi les religions universelles* ».

L'association a par conséquent saisi le Tribunal administratif de Paris afin qu'il annule ces refus implicite et explicite.

Accédant à la demande de l'association, le Tribunal administratif a retenu d'une part que la fin du régime concordataire résultant de la loi du 9 décembre 1905 avait fait perdre toute portée aux dispositions des articles 19 et 20 du décret du 16 août 1901 imposant la soumission de la congrégation à l'autorité épiscopale, ce qui interdisait qu'elles puissent être appliquées à des congrégations non catholiques ; d'autre part que les atteintes qu'aurait portées l'association à l'ordre public et dont le ministre s'était prévalu dans son mémoire en défense, n'étaient pas suffisamment caractérisées.

Le ministre a régulièrement interjeté appel de ce jugement devant la Cour administrative d'appel de Paris.

Dans son arrêt, la Cour retient, contrairement à ce qu'a jugé le tribunal administratif, que les dispositions du décret du 16 août 1901, loin d'avoir été implicitement abrogées par la loi du 9 décembre 1905, demeurent applicables, dans la mesure où elles ne sont contraires ni aux dispositions

de la loi du 1er juillet 1901 ultérieurement modifiée non plus qu'à des normes ou à des principes supérieurs.

Par conséquent, la Cour a considéré que le ministre n'a pas commis d'erreur de droit, ni dans les circonstances de l'espèce d'erreur de fait, en retenant comme l'un des motifs permettant le rejet de la demande de l'association « congrégation du Vajra triomphant » qu'elle ne justifiait pas être soumise à une autorité religieuse exerçant sur la congrégation et ses membres une juridiction comparable à celle de l'évêque sur les congrégations catholiques du diocèse.

La Cour retenant que le ministre, ayant fait valoir dès son mémoire en défense de première instance que la décision implicite comme la décision explicite litigieuses étaient également fondées sur un autre motif, tiré des troubles à l'ordre public, fait application de la jurisprudence du Conseil d'Etat du 6 février 2004, Mme Hallal¹.

Ce faisant, Le juge administratif procède à une substitution de motifs. Ce mécanisme de la procédure administrative contentieuse permet à l'administration dont la décision est attaquée par la voie d'un recours pour excès de pouvoir, et dans le but d'éviter la sanction de l'annulation de celle-ci, de demander au juge de "sauver" l'acte déféré en substituant le bon motif à celui qui a été avancé initialement.

La Cour administrative d'appel rappelle ainsi que le fait que certaines modalités d'organisation ou certains agissements d'un groupe de personnes ayant prononcé des vœux et vivant en commun suivant une règle approuvée par une autorité religieuse troublent l'ordre public s'oppose à ce que l'association qui représente cette communauté puisse bénéficier de la reconnaissance légale attachée au statut de congrégation.

Elle constate ensuite qu'en l'espèce, *"la communauté demanderesse célébrait son culte sur la colline de la Baume à Castellane où avaient été édifiées, dans un site protégé et par des personnes ou associations célébrant le même culte, de nombreuses constructions et statues ne respectant pas la législation de l'urbanisme ; que malgré le rejet par la Cour de cassation, le 19 septembre 2000, du pourvoi formé contre l'arrêt de la Cour d'appel d'Aix-en-Provence en date du 15 juin 1999 ordonnant la destruction de la statue, haute de 33 m, du fondateur et « messie » de la communauté demanderesse, aucune disposition n'avait été prise à la date de la décision litigieuse pour faire procéder à cette destruction, qui a dû être effectuée d'office par l'administration en septembre 2001 ; qu'au contraire la communauté demanderesse continuait d'y célébrer son culte et de faire visiter ses installations tout en persévérant dans ses projets de constructions monumentales ; que l'administration pouvait légalement se fonder sur les troubles à l'ordre public résultant de ces agissements pour refuser à la communauté demanderesse la reconnaissance légale prévue par la loi du 1er juillet 1901 ; "*

La Cour a donc annulé le jugement du Tribunal administratif de Paris.

La liberté d'expression et ses nombreux corollaires que sont la liberté d'information et de communication, liberté d'association, libertés de réunion et de manifestation, liberté de culte, liberté de l'enseignement, trouvent leur principale limite dans les nécessités de l'ordre public. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen rappelait déjà que les opinions sont libres aussi longtemps que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public. La Convention européenne des droits de l'homme (art. 9, 10 et 11) ainsi que le Pacte sur les droits civils et politiques (art. 19, 21 et 22) envisagent également la possibilité d'apporter des restrictions à ces libertés lorsqu'elles sont nécessaires pour préserver la sécurité nationale, la sûreté ou l'ordre publics.

S'agissant de l'association « *congrégation du Vajra triomphant* », les exigences tenant à l'ordre public ont déjà motivé en 2004, sous le contrôle du Conseil d'Etat, d'une part le refus du préfet d'autoriser l'inhumation de la dépouille du fondateur du mouvement au sein de la "cité du Mandarom" au motif qu'en égard aux fortes réactions d'hostilité des élus et de la population locale, l'inhumation en question serait susceptible de faire naître d'importants troubles à l'ordre public², et d'autre part, le refus opposé par l'autorité administrative à ce mouvement de la qualité d'association culturelle³.

Sébastien Lherbier-Levy

¹ Notamment Droit administratif 2004, commentaire n°51, note Daniel Chabanol

² CE, 12 mai 2004, n° 253341, Assoc. du Vajra Triomphant, Collectivités territoriales Intercommunalité n° 8, Août 2004, comm. 175, note Damien DUTRIEUX.

³ CE, 28 avril 2004, n° 248467 : JCP A 2004, 1402, note E. Tawil