

Tribunal Suprême, 18 février 2019, L'Association monégasque pour le culte des Témoins de Jéhovah c/ le Ministre d'État

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>Type</i> | Jurisprudence |
| <i>Jurisdiction</i> | Tribunal Suprême |
| <i>Date</i> | 18 février 2019 |
| <i>IDBD</i> | 17972 |
| <i>Matière</i> | Administrative |
| <i>Intérêt jurisprudentiel</i> | Fort |
| <i>Thématiques</i> | Associations et fondations ; Police administrative |

Lien vers le document : <https://legimonaco.mc/jurisprudence/tribunal-supreme/2019/02-18-17972>

LEGIMONACO

www.legimonaco.mc

Abstract

Compétence

Contentieux administratif - Recours en annulation - Acte administratif individuel

Recours pour excès de pouvoir

Associations - Constitution, article 30, liberté d'association - Loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'associations - Article 5, liberté d'association sans autorisation ni déclaration - Article 7, personnalité morale et capacité juridique subordonnée à déclaration auprès du Ministre d'État - Demande de délivrance du récépissé - Décision administrative de refus - Refus motivé et notifié - Exiguité du territoire, composition démographique et culturelle, intégration de la religion d'État dans l'ordre public monégasque - Exigence de raisons convaincantes et impératives - Risques avérés à l'ordre public non établis - Décision administrative légitime (non)

Injonction à l'administration

Incompétence du Tribunal Suprême pour adresser des injonctions à l'administration

Recours en indemnisation

Préjudice allégué établi ni dans son principe ni dans son quantum - Rejet de la demande

LE TRIBUNAL SUPRÊME

Siégeant et délibérant en assemblée plénière

Vu la requête présentée par l'association monégasque pour le culte des Témoins de Jéhovah et Monsieur J-P. G., enregistrée au Greffe général de la Principauté de Monaco le 6 avril 2018 sous le numéro TS 2018-011, tendant, d'une part, à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision n° 18-A01 en date du 13 février 2018 par laquelle S.E. M. le Ministre d'État a refusé la délivrance du récépissé de déclaration de l'association, d'autre part, à ce qu'il soit enjoint à l'État de délivrer ce récépissé dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision, enfin à la condamnation de l'État au paiement d'une somme de 8.000 euros à titre de dommages et intérêts, ainsi qu'aux entiers dépens ;

CE FAIRE :

Attendu que l'association monégasque pour le culte des Témoins de Jéhovah et Monsieur J-P. G. exposent qu'après l'annulation le 30 juin 2017, pour insuffisance de motivation, d'une première décision de refus de délivrance du récépissé de déclaration de l'association, S.E. M. le Ministre d'État a opposé, le 13 février 2018, un second refus à la déclaration de l'association, aux motifs, d'une part, que le comportement des Témoins de Jéhovah, fondé sur le prosélytisme et le colportage, est de nature à troubler l'ordre public en Principauté compte tenu de la spécificité et de l'exiguité du territoire de la Principauté et, d'autre part, que la doctrine religieuse de l'association, par ses propos hostiles à l'Église catholique à travers ses publications, récuse les institutions de l'État et porte atteinte aux institutions de la Principauté, aux libertés et aux droits fondamentaux qui y sont reconnus et à l'ordre public ;

Attendu qu'à l'appui de leur requête, l'association et son président soutiennent que S.E. M. le Ministre d'État a commis une erreur de droit, méconnu l'étendue de ses pouvoirs et rétabli de facto, alors que les articles 23 et 30 de la Constitution garantissent les libertés de culte et d'association, un contrôle préalable à la constitution des associations en se fondant par une lecture erronée de l'article 7 de la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 sur les associations, sur un motif tiré de l'article 6 de cette loi relatif aux nullités, pour refuser de délivrer récépissé, alors que cette loi, qui a pour objet de garantir la liberté d'association, a supprimé la tutelle de l'autorité administrative, laquelle se trouve en situation de compétence liée pour délivrer ce document dès lors que les conditions formelles de déclaration sont remplies ;

Attendu qu'ils font ensuite valoir que l'administration a violé les articles 9, 10 et 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur les libertés de religion et d'association et sur l'interdiction de discrimination, par une motivation en rupture avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, sensible aux risques des discriminations des groupements minoritaires dans les États dotés d'une religion d'État ; que la Cour européenne, qui considère que l'État doit accorder une forme de personnalité juridique à tout groupement religieux lui permettant de défendre ses intérêts patrimoniaux et de s'organiser légalement, a sanctionné, par une quarantaine d'arrêts, les États qui s'abstiennent à l'égard des témoins de Jéhovah de cette obligation positive ; que le Conseil d'État français a fait écho à cette jurisprudence en reconnaissant, d'une part, à une association de témoins de Jéhovah, en 2000, le statut d'association culturelle, lequel suppose de ne pas menacer l'ordre public, et en permettant, d'autre part, en 2013, l'agrément de Témoins de Jéhovah comme aumôniers de prison ; qu'au regard de ces jurisprudences, le refus d'enregistrement contesté, en faisant obstacle à l'acquisition ou la location de locaux pour pouvoir célébrer leur culte en public et diffuser librement leurs enseignements, constitue une ingérence injustifiée dans la liberté de religion à la lumière de la liberté d'association, pour n'être pas prévue par la loi peu claire et prévisible, pour ne pas poursuivre un but légitime, l'ordre public invoqué étant instrumentalisé, et pour n'être pas nécessaire dans une société démocratique où le rôle de l'État est celui d'organisateur neutre et impartial de l'exercice des divers cultes, religions et croyances ; que cette ingérence disproportionnée n'est, d'ailleurs, pas justifiée car les Témoins de Jéhovah

œuvrent depuis plusieurs dizaines d'années déjà en Principauté sans troubler l'ordre public, avec retenue et discrétion, prenant en compte les spécificités du territoire ; enfin qu'elle porte une atteinte discriminatoire à leur liberté de religion par rapport aux autres groupements religieux enregistrés à Monaco ;

Attendu qu'ils font, enfin, observer que la décision attaquée est entachée d'erreur de fait et d'erreur de qualification juridique des faits ; qu'ainsi, l'objet social de l'association n'est pas de promouvoir le développement du culte à Monaco mais la tenue d'offices religieux ; qu'ensuite, c'est à tort que l'administration a retenu le prosélytisme et le colportage comme troubles à l'ordre public, compte tenu de la spécificité et de l'exiguïté du territoire, alors que le Conseil d'État français, la Cour constitutionnelle fédérale allemande ou la Cour européenne des droits de l'homme ont jugé qu'ils ne troublaient pas l'ordre public ; qu'enfin, il est faux de dire que leur doctrine récuse les institutions de l'État, alors qu'ils sont considérés comme respectueux des institutions étatiques, que l'État ne peut qualifier un débat d'idées, fondé sur une lecture différente de la Bible, de propos hostiles à l'Église catholique sauf à porter une appréciation, réprouvée par la jurisprudence de la Cour européenne, sur la modalité des croyances religieuses ;

Vu la contre requête enregistrée au Greffe Général le 5 juin 2018, par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet de la requête, ainsi qu'à la condamnation des requérants aux entiers dépens ;

Attendu que S.E. M. le Ministre d'État fait valoir, tout d'abord qu'il ne se trouve être en situation de compétence liée pour délivrer un récépissé de déclaration, en vertu des dispositions combinées des articles 6 et 7 de la loi de 2008, que dans les cas où l'association déclarante n'est pas ab initio, nulle et de nul effet ; que la liberté d'association a donc été respectée, car il ne s'est pas prononcé sur l'opportunité de sa présence, mais sur sa légalité au regard de l'article 6 de la loi, le récépissé ayant été refusé en raison de la nullité de l'association pour les troubles à l'ordre public qu'elle était susceptible d'occasionner ;

Attendu qu'il expose, ensuite, que si la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales impose aux États de faire bénéficier de la personnalité juridique les groupements religieux pour leur permettre d'exercer leur activité culturelle, un tel bénéfice n'est pas automatique et la jurisprudence européenne permet un certain contrôle aux États ; qu'elle a ainsi jugé que le refus d'enregistrer une organisation religieuse peut être justifié par la nécessité de s'assurer qu'elle ne présente pas un danger pour la société démocratique et les intérêts fondamentaux reconnus par le second paragraphe de l'article 9 de la Convention comme la sécurité publique, l'ordre public, la moralité publique ou la protection des droits et libertés d'autrui ; qu'il ajoute que la religion catholique étant intégrée, par son statut constitutionnel, à l'ordre public du pays ; le libre exercice de la liberté religieuse à Monaco, qui reste garanti par l'article 9 de la Convention européenne, ne doit pas porter atteinte à la prééminence de la religion d'État ; que la Cour européenne considère, d'ailleurs, que les États à religion dominante, comme l'Italie, certes tenus de respecter les droits et libertés protégés par la Convention, disposent cependant d'une plus grande latitude d'appréciation quant au statut applicable aux autres groupes religieux ;

Attendu que S.E. M. le Ministre d'État fait observer, ensuite, que les articles 9 et 11 de la Convention prévoient la possibilité pour les États de restreindre l'exercice des libertés religieuses et d'association à la triple condition que cette ingérence soit prévue par la loi, poursuive un but légitime et soit nécessaire dans une société démocratique ; que tel est le cas en l'espèce, dès lors que l'ordre public a une définition légale, qu'il existe un but légitime évitant de conférer la personnalité morale à un mouvement qui a des activités contraires à l'ordre public monégasque, avec sa composante catholique et que le contrôle de ces activités correspond aux nécessités d'une société démocratique en permettant d'écarter une association dont l'objectif méconnaît les exigences de la loi, en assurant aux autres associations en accord avec elles l'autonomie essentielle au pluralisme inhérent à toute société démocratique ; qu'ainsi, la décision contestée ne traduit pas une méconnaissance du devoir de neutralité et d'impartialité, lequel doit être apprécié au regard de l'existence d'une religion constitutionnellement protégée, ni une discrimination entre associations religieuses puisque seules celles qui se trouvent dans une situation différente pour présenter un caractère sectaire ou pour être susceptibles d'occasionner des troubles à l'ordre public sont traitées différemment quant à la délivrance du récépissé de déclaration ;

Attendu, enfin, que S.E. M. le Ministre d'État réfute que le refus soit entaché d'erreurs de fait et de qualification juridique ; que la délibération même de l'association du 25 janvier 2018 précise que les offices ne constituent que l'un de ses moyens d'action, alors que le prosélytisme de ses adeptes se traduit par une distribution au porte à porte de revues, assimilable à une distribution de tracts et revues, soumise à autorisation au sens de l'article 127 du code pénal et assujettie au respect du caractère pluraliste des courants de pensée et d'opinions par application de la loi n° 1.299 du 15 juillet 2005 sur la liberté d'expression, que ne respectent pas ces publications, et qui n'est pas compatible avec l'exiguïté du territoire monégasque ; que, quand bien même ne serait-il pas abusif, ce prosélytisme est de nature à occasionner des troubles à l'ordre public qu'il appartient à l'autorité administrative de prévenir ; qu'il en est de même des conséquences s'attachant à leur doctrine comme le refus de transfusions sanguines, la non dénonciation de crimes de pédophilie au sein du mouvement, l'incitation à se séparer de ses biens en faveur du mouvement et l'hostilité dans ses publications envers les autres cultes, assortie de l'affirmation de la nécessité d'un double discours avec les ennemis de Dieu ; qu'enfin, ces dogmes et pratiques traduisent une récusation des institutions monégasques, méconnaissant les droits et libertés accordés à ses citoyens comme le refus d'accorder la liberté d'expression aux adeptes, l'encouragement à se séparer du monde et de la famille sous peine d'excommunication ou l'obligation pour les convertis de se conformer à toutes les doctrines du groupement ;

Vu la réplique, enregistrée au Greffe Général le 5 juillet 2018, de l'association monégasque pour le culte des Témoins de Jéhovah et de Monsieur J-P. G., qui tend aux mêmes fins que la requête et par les mêmes moyens ;

Attendu que les requérants précisent que l'interprétation de S.E. M. le Ministre d'État sur la compétence liée est contredite par les travaux préparatoires de la loi de 2008 et la précédente décision du Tribunal Suprême ; que l'État a l'obligation positive de faciliter l'acquisition de la personnalité juridique ; que la motivation du refus pour troubles à

l'ordre public que l'association serait susceptible d'occasionner, démontre qu'il s'agit d'une mesure préventive d'interdiction, fondée in abstracto, disproportionnée au but visé, non nécessaire dans une société démocratique et donc contraire aux exigences européennes ;

Attendu, en outre, qu'ils observent que, en l'absence de réserves aux engagements européens sur le respect de ces libertés sur le territoire national, S.E. M. le Ministre d'État ne peut se prévaloir des spécificités monégasques, que les particularités propres à la Principauté ne peuvent être mises en conciliation avec les pratiques cultuelles des témoins de Jéhovah qu'une fois l'enregistrement effectué ; que dans de nombreux pays d'Europe, l'enregistrement de leur culte n'est pas incompatible avec l'existence d'une religion d'État ou nationale, qu'elle soit catholique romaine, orthodoxe ou anglicane et qu'ils sont reconnus comme religion en Espagne ;

Attendu, de plus, qu'ils soulignent, sur l'absence de neutralité et d'impartialité de l'État, qu'hormis des extraits anciens, tronqués et des informations issues d'internet, aucune pièce n'est produite aux débats de nature à établir le trouble à l'ordre public, alors qu'ils sont présents en Principauté et dans les territoires voisins depuis des décennies ; que, d'ailleurs, s'agissant de la marge d'appréciation laissée par la Cour européenne aux États, celle-ci, qui module son contrôle selon l'existence ou non d'un consensus européen, a jugé que le libre exercice du droit à la liberté de religion des de Jéhovah est protégé par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; qu'eu égard à cette jurisprudence, il ne saurait leur être fait grief de professer leurs propres croyances et doctrines, ni leur position sur la transfusion sanguine, ni d'essayer de convaincre et de convertir leur prochain ; qu'enfin, comme les autres Églises, ils ne sont pas exempts d'abus sexuels, qu'ils invitent leurs adeptes à dénoncer ;

Attendu, enfin, qu'ils maintiennent qu'il y a eu discrimination directe au regard des autres groupements religieux enregistrés à Monaco, et indirecte en les traitant de la même manière que les groupements dangereux et nuisibles auxquels ils ne peuvent être assimilés ;

Vu la duplique, enregistrée au Greffe Général le 6 août 2018, par laquelle S.E. M. le Ministre d'État conclut au rejet par les mêmes moyens que la contre-requête ;

Attendu que S.E. M. le Ministre d'État ajoute que l'État n'est tenu de l'obligation positive de faciliter l'acquisition de la personnalité juridique des associations que pour autant que celle qui se déclare n'est pas nulle, au sens de l'article 6 de la loi – nullité liée à son objet et non à l'existence de risques concrets – car il ne servirait à rien de la lui laisser acquérir pour, aussitôt après, faire constater en justice sa nullité ; que le refus d'enregistrement n'est donc pas une mesure préventive d'interdiction et que les arguments pris de l'absence de constat de troubles à l'ordre public sont inopérants ;

Attendu qu'il fait valoir, enfin, que les témoins de Jéhovah ne font l'objet d'aucune discrimination à Monaco et y exercent librement leurs activités, mais que l'enregistrement de leur association comporterait des risques sérieux pour l'ordre public monégasque, dans sa composante religieuse et, que, de surcroît, malgré les dénégations des requérants, les comportements reprochés sont avérés et constitutifs de troubles à l'ordre public ;

SUR CE :

Vu la décision attaquée ;

Vu les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Vu la Constitution, notamment son article 90 B 1° ;

Vu l'Ordonnance souveraine n° 2.984 du 16 avril 1963 modifiée, sur l'organisation et le fonctionnement du Tribunal Suprême ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée à Rome le 4 novembre 1950, ensemble ses protocoles additionnels, rendus exécutoires par les Ordonnances souveraines n° 408 et 411 du 15 février 2006 ;

Vu la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'associations ;

Vu l'Ordonnance du 9 avril 2018 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a désigné Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant, comme rapporteur ;

Vu l'Ordonnance du 9 avril 2018 par laquelle le Président du Tribunal Suprême a demandé de régularisation de la requête ;

Vu la transmission par Maître Patricia REY, Avocat-défenseur près la Cour d'Appel de Monaco, enregistrée au Greffe général le 18 avril 2018 des traductions demandées ;

Vu le procès-verbal de clôture de Madame le Greffier en Chef en date du 16 août 2018 ;

Vu l'Ordonnance du 21 décembre 2018 par laquelle M. le Président du Tribunal Suprême a renvoyé la cause à l'audience de ce Tribunal du 1er février 2019 ;

Oùï Madame Magali INGALL-MONTAGNIER, Membre suppléant du Tribunal Suprême, en son rapport ;

Oùï Madame le Procureur Général en ses conclusions ;

Oùï Maître Philippe GONI, plaidant pour l'association monégasque pour le culte des Témoins de Jéhovah et Monsieur J-P. G. ;

Oùï Maître François MOLINIÉ, Avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation de France, pour l'État de Monaco ;

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ :

Sur les conclusions à fin d'annulation

Considérant que la requête tend à l'annulation de la décision par laquelle le Ministre d'État a, en considération des caractéristiques historiques, culturelles, géographiques et constitutionnelles de la Principauté, refusé de délivrer le récépissé de déclaration de l'association monégasque pour le culte des Témoins de Jéhovah, pour prévenir les risques sérieux d'atteintes aux institutions et aux droits et libertés fondamentaux qui y sont reconnus ainsi que le trouble à l'ordre public que causerait inévitablement sur ce territoire, spécifique et exigu, la présence d'une association qui promeut le développement d'un culte dont le comportement des adeptes est fondé sur le prosélytisme et le colportage et dont la doctrine religieuse, par des propos hostiles à l'Église catholique, récusé et porte atteinte aux institutions de l'État, en sa composante religieuse ;

Considérant qu'aux termes de l'article 30 de la Constitution, « *la liberté d'association est garantie dans le cadre des lois qui la règlementent* » ; que l'article 5 de la loi n° 1.355 du 23 décembre 2008 concernant les associations et les fédérations d'associations dispose que « *les associations se forment librement sans autorisation ni déclaration préalable* » ; que l'article 7 de la même loi ajoute : « *toute association souhaitant acquérir la personnalité morale et la capacité juridique prévue par l'article 5 doit être déclarée et rendue publique. La déclaration est effectuée auprès du Ministre d'État (...). Tout refus de délivrance du récépissé est motivé et notifié au déclarant par lettre recommandée avec avis de réception dans le délai de vingt jours* » ;

Considérant qu'au regard de l'exiguïté du territoire de la Principauté de Monaco, de sa composition démographique et culturelle et de l'intégration de la religion d'État, par son statut constitutionnel, dans l'ordre public monégasque, S.E. M. le Ministre d'État peut, pour des raisons convaincantes et impératives justifiant une restriction à la liberté d'association, refuser, en cas de risques avérés de troubles à l'ordre public, de délivrer un récépissé de déclaration d'association afin de protéger les institutions et les ressortissants de la Principauté contre d'éventuels abus et dangers ;

Considérant, toutefois, que, dans les circonstances de l'espèce, où la présence en Principauté des témoins de Jéhovah depuis de nombreuses années n'est pas contestée, S.E. M. le Ministre d'État n'établit pas de risques avérés de troubles à l'ordre public ; que, par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens de la requête, la décision de refus du récépissé de la déclaration de l'association requérante doit être annulée ;

Sur les conclusions à fin d'injonction

Considérant qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative d'adresser des injonctions à l'administration en vue de la délivrance d'un récépissé de déclaration d'association ;

Sur les conclusions indemnitaires

Considérant qu'en vertu du 1°0 du B de l'article 90 de la Constitution, le Tribunal Suprême est compétent pour octroyer des indemnités qui résultent d'une annulation pour excès de pouvoir, que, cependant, le préjudice qu'auraient subis l'association requérante et son président n'est établi ni dans son principe ni dans son quantum ; qu'il suit de là que la demande d'indemnités présentée par les requérants ne peut qu'être rejetée ;

DÉCIDE :

Article 1er

La décision de refus du récépissé de la déclaration de l'association monégasque pour le culte des Témoins de Jéhovah est annulée.

Article 2

Le surplus des conclusions est rejeté.

Article 3

Les dépens sont mis à la charge de l'État de Monaco.

Article 4

Expédition de la présente décision sera transmise à S.E. M. le Ministre d'État.

Note

À rapprocher de la décision du 30 juin 2017 Association monégasque pour le culte des Témoins de Jéhovah et Monsieur j-p. G. contre État de Monaco (décision contraire). – NDLR