

10^{ème} et 9^{ème} chambres réunies
Séance du 28 mars 2018
Lecture du 30 mars 2018

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Cette série d'affaires va vous faire voyager très loin du Palais Royal. L'élément d'exotisme ne vient pas tant de ce qu'elle concerne les legs consentis à des associations étrangères, que de l'identité du bénéficiaire des legs litigieux : le Mouvement raélien international, dont les activités sont assez détachées des réalités terrestres.

Ce mouvement, qui prend la forme d'une association légalement établie en Suisse, a été fondé par Raël, à la suite des deux expériences de rencontre rapprochée du troisième type avec des extraterrestres qu'il raconte avoir vécues. Selon ses descriptions, la première rencontre aurait eu lieu au soir du 13 décembre 1973, alors qu'il se promenait au pied des volcans du massif central. D'une soucoupe volante s'étant posée à ses pieds, serait sorti un extraterrestre, s'exprimant dans un français irréprochable, qui, après lui avoir donné le nom de Raël, signifiant messager, l'aurait investi de la mission de diffuser sur Terre un message. Au cours de six rencontres clandestines avec ce mentor, Raël aurait ainsi recueilli le secret des origines de l'humanité, créée il a plusieurs milliers d'années par les Elohim – des extraterrestres omniscients disposant d'une impressionnante maîtrise du génie génétique et, à ce jour, d'une avance scientifique de 25 000 ans sur leurs créations terriennes. Ces quelques 700 Elohims, vivant sur la planète Géniochratie en compagnie de Jésus, Moïse, Bouddha et Mahomet, auraient déjà tenté, avant Raël, d'édifier les terriens par l'intermédiaire de ces célèbres prophètes, qui n'ont malheureusement pas été entendus. La seconde rencontre, deux ans plus tard, aurait donné à Raël la chance de se rendre sur la planète Géniochratie pour y rencontrer son demi-frère Moïse et recevoir les bases d'une philosophie fondée sur le plaisir, l'amour, la connaissance et la conscience¹.

De retour sur Terre, Raël s'est attaché, par l'intermédiaire du mouvement associatif qu'il a fondé, à diffuser cette philosophie. Son engagement a pris la forme d'actions de soutien à des causes très diverses, telles que la promotion des minorités, la libération sexuelle, le clonage humain et l'union des Etats d'Afrique. Mais il a surtout besoin d'argent pour financer son grand projet : l'ouverture en 2035 d'une ambassade destinée à accueillir dignement sur Terre des délégations extraterrestres.

Mme M., adhérente des premières heures au mouvement raélien, entendait bien participer au grand-œuvre. Aussi a-t-elle, en 2001, couché Raël sur son testament. Lorsqu'elle

¹ Tous ces éléments sont issus de la documentation disponible en ligne sur le site www.rael.org.

est décédée en 2008 à l'âge de 85 ans, elle léguait au mouvement son appartement, le montant de son assurance-vie et le contenu de ses deux comptes bancaires. Mais sa volonté s'est heurtée aux basses réalités terrestres. Le projet d'ambassade n'a séduit ni le ministre de l'intérieur ni, c'est plus surprenant, le ministre des affaires étrangères, et le premier, sur avis du second, a refusé d'autoriser le legs. Quelques temps plus tard, Mme P..., M. D... et M. F... ont fait de même et le ministre de l'intérieur, qui n'avait pas progressé dans sa conversion aux visions raéliennes, mais que le législateur avait entretemps privé de son pouvoir d'autorisation, a fait usage de son nouveau droit d'opposition aux legs pour faire obstacle à l'exécution testamentaire.

Il est temps de vous dire un mot de ces pouvoirs du ministre.

Depuis 1803 et jusqu'à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005, l'article 910 du code civil posait le principe selon lequel « Les dispositions entre vifs ou par testament au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par une ordonnance royale », formule à laquelle on a fini par substituer un décret. En vertu d'un avis du Conseil d'Etat du 12 janvier 1854, ce régime était réputé s'appliquer également aux libéralités accordées aux associations et Etats étrangers. Lorsque l'ordonnance du 28 juillet 2005 a entrepris de simplifier ce régime, elle a notamment prévu que les legs aux associations seraient libres, avec une réserve au détriment des associations ou fondations dont les activités ou celles de leurs dirigeants sont visées à l'article 1^{er} de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales ainsi, en tout état de cause, qu'un droit d'opposition du ministre. Mais ce faisant, elle n'a entendu régir que les legs consentis aux associations françaises. Pour les legs consentis aux associations étrangères, l'article 3 du décret n° 66-388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégation, édicté entretemps, a continué à s'appliquer. Il disposait que l'acceptation des dons et legs faits à des Etats ou des établissements étrangers était autorisée par arrêté du ministre de l'intérieur après avis du ministre des affaires étrangères.²

Postérieurement, sous l'effet de la loi du n° 2011-525 du 17 mai 2011, le régime d'autorisation pour les dons et legs faits à des Etats ou organismes étrangers a été remplacé par un régime de non-opposition, élevé au niveau législatif et rapatrié au dernier alinéa de l'article 901 du code civil, selon lequel : « Les libéralités consenties à des Etats étrangers ou à des établissements étrangers habilités par leur droit national à recevoir des libéralités sont acceptées librement par ces Etats ou par ces établissements, sauf opposition formée par l'autorité compétente, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Il faut encore savoir, s'agissant de la détermination du droit applicable *ratione temporis*, que votre jurisprudence a décidé d'appliquer la règle en vigueur à la date non pas du décès de l'auteur du legs, mais de la décision administrative de refus d'autorisation ou, par la suite, d'opposition (CE Ass., 1^{er} février 1985, *Association chrétienne « les témoins de Jéhovah de France*, n° 46488, p. 22). Vous aviez alors estimé qu'il n'y avait pas lieu de déroger à la règle de droit commun selon laquelle s'appliquent aux décisions administratives les règles en vigueur au moment de leur édicton au seul motif qu'en droit successoral, c'est

² Le tout « Sous réserve des dispositions des articles 7 et 8 de la loi du 4 février 1901 » relative à la tutelle administrative en matière de dons et legs, qui ne trouvent pas à jouer ici (art. 7 : « Dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation de les accepter est donnée par décret en Conseil d'Etat. » ; art. 8 : « Tous les établissements peuvent, sans autorisation préalable, accepter provisoirement ou à titre conservatoire les dons et legs qui leur sont faits. »)

toujours la date du décès qui prévaut, si bien que le bien légué est réputé entrer dans le patrimoine du légataire dès cette date.

Le mouvement raëlien a contesté devant le juge administratif les décisions ministérielles interdisant qu'il appréhende les legs qui lui ont été consentis. Le TA puis la cour administrative d'appel de Paris ont estimé que le ministre ne justifiait d'aucun motif au soutien de ces décisions et a annulé l'ensemble. Le ministre se pourvoit donc en cassation.

Un débat engagé devant les juges du fond sur la nature de secte du mouvement raëlien comme motif des décisions du ministre est désormais derrière nous. A ce stade, le seul motif qu'invoque le ministre dans l'ensemble des pourvois au soutien des mesures est un motif d'ordre public, tiré de la nature des activités du mouvement, qui selon lui, d'une part, promeut les principes d'une éducation sexuelle libérale encourageant des relations entre adultes et mineurs passibles de condamnation pénale sur la base de l'article 227-25 du code pénal, et d'autre part, soutient le clonage humain, interdit par l'article 511-1 du même code. On peut ajouter sur ce dernier point que le soutien au clonage répond à un objectif de sélection génétique, l'objectif étant, comme le nom de la planète Géniocratie l'indique, de permettre à l'humanité d'être dirigée par des êtres supérieurement intelligents. Il explique que l'apport financier constitué par le legs irait au renfort de ces activités, l'argent étant utilisé pour diffuser les œuvres du prophète préconisant la libération sexuelle des mineurs et pour financer, par le truchement de l'association Clonaid, la recherche sur le clonage humain. Il soutient en cassation que, dans l'ensemble des affaires, la cour a commis une erreur de droit dans le maniement de ce motif.

La question des motifs pour lesquels le ministre est légalement fondé à refuser l'autorisation d'un legs n'était pas évidente à résoudre sous l'empire de la première mouture de l'article 901 du code civil et de l'article 3 du décret du 13 juin 1966, qui sont muets sur ce point. La même indétermination régnait d'ailleurs à propos du régime d'autorisation des legs consentis au profit d'établissements d'utilité publique. De ce silence, votre jurisprudence s'est empressée de déduire que le ministre disposait d'un large pouvoir d'appréciation ne faisant l'objet, de la part du juge, d'un contrôle limité à l'erreur manifeste (CE, 8 novembre 2000, *Institut Pasteur*, n° 204762, p.). Cette décision précise, à propos du refus d'autoriser un legs à un établissement d'utilité publique, que ce large pouvoir d'appréciation s'exerce en fonction de l'intérêt général et des intérêts respectifs des familles et des établissements gratifiés.

La notion d'intérêt général étant large, elle devrait pouvoir couvrir celle de motif d'ordre public avancée par le ministre pour justifier ses mesures. Mais il est malaisé de raisonner à partir de la matrice dégagée à propos des établissements d'utilité publique. On ne saurait imaginer en effet que ces établissements, compte tenu de l'agrément public qu'ils ont reçu, puisse avoir un objet ou des activités contraires à l'ordre public. Comme l'explique le président Galabert dans ses conclusions sur une affaire CE, Sect., 19 Mars 1965, *Caisse artisanale interprofessionnelle de Loire-Atlantique et de Vendée*, n° 59523, p., citant l'article « Dons et legs » du Répertoire Béquet, la notion d'intérêt général renvoie dans ce contexte à l'intérêt de l'Etat de ne pas voir se constituer de mains mortes, à mettre en balance avec l'intérêt de l'établissement, qui doit pouvoir échapper à des legs générateurs de charges, et l'intérêt des familles à ne pas être abusivement dépossédées (*Répertoire Béquet*, t. XII, Vè « Dons et Legs », n° 465, p. 386) – rien de très pertinent ici.

En l'absence de toute jurisprudence relative aux legs consentis à des entités étrangères, on trouve en revanche quelques indices de la possibilité de mobiliser des motifs d'ordre public dans le domaine jurisprudentiel voisin des legs consenti aux associations françaises,

dans le cas particulier de légataires se prévalant de leur qualité d'association culturelle pour établir leur capacité à recevoir des libéralités. Dans une décision CE, 28 avril 2004, *Association culturelle du Vajra Triomphant*, n° 248467, T. p., vous vous êtes ainsi fondés sur les troubles à l'ordre public résultant des agissements de l'association³ pour lui refuser le bénéfice du statut d'association culturelle et, par voie de conséquence, lui refuser l'autorisation de percevoir des dons et legs. Par ailleurs, mais sans que votre décision d'Assemblée en porte la trace car il s'agissait d'un moyen subsidiaire, le commissaire du gouvernement Delon faisait valoir, dans ses conclusions sur l'affaire *Association chrétienne « Les Témoins de Jéhovah de France »* précitée (CE Assemblée, 1 février 1985, n° 46488, p.), que la capacité de recevoir des legs qui renforceront ses moyens d'action doit pouvoir être refusée à une association s'il apparaît que celle-ci, par ses pratiques, méconnaît l'ordre public.

Par ailleurs, dans l'état du droit postérieur à la refonte de l'article 910 du code civil, applicable aux legs de Mme P..., M. D...et M. F..., le pouvoir réglementaire a entendu préciser les motifs permettant au ministre d'actionner son nouveau droit d'opposition. Le décret n° 2012-377 du 19 mars 2012, qui a créé au sein d'un décret n°2007-807 du 11 mai 2007 un chapitre consacré au régime des libéralités consenties aux Etats et aux établissements étrangers habilités par leur droit national à recevoir des libéralités, prévoit désormais que ce pouvoir s'exerce pour des motifs tirés soit des engagements internationaux de la France ou de la défense de ses intérêts fondamentaux, soit de la nature des activités de l'établissement étranger ou de ses dirigeants, en particulier (mais donc pas seulement) les activités de nature sectaire. Il nous semble évident qu'avec cette rédaction, le ministre peut s'opposer à un legs si les activités de l'établissement portent atteinte à l'ordre public. Or il est absolument clair, à la lecture des travaux préparatoires de la loi de 2011 qui a substitué un régime d'opposition au régime d'autorisation pour les legs consentis aux entités étrangères, et renvoyé à un décret en Conseil d'Etat le soin de le mettre en musique, qu'il n'était absolument pas question de modifier les critères, mais seulement d'alléger la procédure. Dans ces conditions, il nous semble raisonnable d'imaginer que le décret n'a fait que codifier l'état du droit préexistant. De sorte que sa rédaction nous conforte, même pour le passé, dans notre conviction forgée au gré des indices glanés dans la jurisprudence qu'un motif tiré de l'ordre public peut, de tout temps, justifier l'opposition à un legs consenti à une association étrangère.

Nous pensons donc que, bien que les quatre affaires ne soient pas régies par le même état des textes, il convient de raisonner pour elles toutes dans le même cadre conceptuel.

Reste à savoir ce que recouvre cette notion d'ordre public, qu'a accepté de manier la cour, appliquée à une association étrangère ou, ce qui revient au même, quelles sont les activités d'une telle association permettant l'intervention du ministre. C'est le cœur du moyen de l'unique moyen d'erreur de droit du ministre qui reproche à la cour de s'être attachée exclusivement aux activités de l'association sur le sol français. La cour a en effet relevé, par une motivation commune aux trois arrêts, que « si, ainsi que l'a relevé le tribunal administratif de Paris dans le jugement attaqué, il ressort des pièces du dossier et notamment des énonciations d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, que les préceptes diffusés par l'association Mouvement raëlien international visent à promouvoir le clonage et que les ouvrages du fondateur du mouvement sur la « méditation sensuelle » sont susceptibles de conduire des adeptes à des infractions sexuelles sur les mineurs, le ministre n'établit pas, ni même n'allègue, que le Mouvement raëlien international, qui est une association légalement reconnue en Suisse où elle a son siège social, aurait porté atteinte à l'ordre public en France, alors qu'elle n'y est pas interdite, et qu'il n'est pas contesté que [le/la requérant/e], qui résidait sur le territoire national, a été membre actif de cette organisation sans qu'il/elle ait été

³ Plus précisément, de deux associations imbriquées avec elle.

défavorablement connu/e par les services de police ou inquiété/e par ceux-ci ; que, par suite, le ministre de l'intérieur, qui n'établit aucune menace à l'ordre public en France, ne peut en tout hypothèse soutenir que sa décision d'opposition au legs serait légalement justifiée par la sauvegarde de l'ordre public ». La cour a donc effectivement exigé la démonstration d'une atteinte portée à l'ordre public en France pour établir le risque justifiant l'opposition ou le refus d'autorisation.

Il est sans doute de bon aloi d'estimer qu'il faut dans l'appréciation du ministre un élément de rattachement à la France et aux intérêts français pour justifier légalement sa décision. Mais il faut également prendre en compte le fait que le régime ne concerne que les associations étrangères, qui ne sont pas saisies à raison d'une activité en France, mais seulement de la localisation en France des biens légués. Par construction, donc, il a vocation à saisir des associations qui peuvent être dépourvues de toute activité en France. Il serait donc parfaitement artificiel de construire une matrice de raisonnement fondée exclusivement sur les seules activités déployées sur le sol national.

A notre sens, il existe deux façons d'appréhender le dispositif qui toutes deux conduisent à faire droit au moyen d'erreur de droit du ministre. La première, qui correspond à la lecture la plus extensive des pouvoirs du ministre est d'estimer que, dès lors que les activités de l'association ou de son dirigeant sont incompatibles avec la conception française de l'ordre public, alors il peut être fait échec au legs. La rédaction du décret de 2012, dont nous avons vu qu'il n'avait vocation qu'à codifier l'état du droit, plaide en ce sens, dès lors qu'elle vise ces activités sans plus de précision. Dans cette hypothèse, l'arrêt de la cour ne va pas, surtout au regard des activités de l'association qu'elle décrit : il ne fait guère de doute que tant la répression des infractions sexuelles sur les mineurs que l'opposition au clonage humain font partie de ce qu'on a coutume d'appeler la conception française de l'ordre public international qui justifierait, même si l'on n'est pas ici à proprement parler dans une problématique d'extraterritorialité, une décision négative. La seconde lecture, plus restrictive, des pouvoirs du ministre, consiste à exiger une lésion, que le ministre a fait le choix de formuler ici en termes de risque pour l'ordre public, des intérêts de la France sur son territoire. Mais même dans ce cas, il nous semble artificiel d'exiger que cette menace pour l'ordre public en France doive être établie par des comportements contraires à l'ordre public observés en France. Au stade de la caractérisation de la menace, le potentiel de dangerosité de l'association peut bien être établi à partir de ses activités menées à l'étranger, surtout lorsque ces activités consistent à encourager et promouvoir des pratiques, qui se trouvent être contraires à l'ordre public, par ses adeptes, que l'association cherche à recruter y compris hors des frontières de son pays d'établissement, et dont il est d'ailleurs établi que certains se trouvent en France.

Vous l'avez compris, nous sommes favorable à accueillir le moyen d'erreur de droit du ministre à avoir refusé par principe d'admettre que des agissements de l'association ou de son dirigeant perpétrés hors de France puissent justifier les décisions. Vous pourriez estimer cette censure sévère, dans la mesure où la Cour a fait une allusion à la situation de l'association en Suisse : compte tenu de l'économie de l'arrêt, nous ne pensons pas que l'allusion au fait que l'association existe légalement en Suisse entende signifier qu'elle n'y a que des activités sans risque ; si tel était le cas, il y aurait quelque contradiction à avoir accredité, quelques lignes plus haut, l'idée que l'association et son fondateur promeuvent le clonage et incitent aux infractions sexuelles sur mineurs.

PCMNC – Annulation, renvoi à la CAA de Paris.