

AVIS SUR UN PROJET DE LOI

visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et la répression des emprises mentales gravement dommageables

NOR : IOMD2327297L/Verte-1

1. Le Conseil d'Etat a été saisi, le 19 octobre 2023, d'un projet de loi visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires, qui comprend 7 articles répartis en cinq chapitres. Le texte a fait l'objet d'une saisine rectificative, reçue le 9 novembre 2023. L'étude d'impact a été transmise le 25 octobre 2023 et a fait l'objet de deux saisines rectificatives, reçues les 6 et 9 novembre 2023.

Considérations générales

2. Le Gouvernement caractérise, dans l'étude d'impact, l'ampleur actuelle du phénomène sectaire en France à l'aune de l'augmentation continue du nombre de signalements par les victimes auprès de la mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires (MIVILUDES) et de la transformation du phénomène avec la multiplication de petites structures et l'émergence de « gourous » dans le domaine de la santé et du bien-être qui, le plus souvent, propagent leur influence en recommandant des pratiques ou des comportements, souvent gravement dommageables pour les personnes, sur les réseaux sociaux.

3. En dépit du titre choisi par le Gouvernement, visant seulement les phénomènes sectaires, le projet de loi appréhende en réalité des menaces et agissements très hétérogènes, dont la plupart de ceux qui émergent ne se réfèrent plus à des croyances ou des idéologies et tirent une large part de leur dangerosité du recours aux réseaux sociaux. Le Conseil d'Etat suggère de ce fait de modifier le titre du projet, en y ajoutant la « *lutte contre les emprises gravement dommageables* ». Dans le cadre de sa stratégie de lutte contre ces phénomènes, le gouvernement entend renforcer les sanctions pénales. Alors que l'état du droit, élaboré à la suite d'une ample concertation, résultant de la loi 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, reposait sur la sanction de l'abus de faiblesse, il est proposé de sanctionner désormais l'emprise créant un état de sujétion lorsqu'il a de graves conséquences. Le projet vise aussi à accroître l'action des associations dans ce domaine, à réprimer les atteintes à la santé résultant de discours ou pratiques nuisibles prônant des méthodes ou produits sans valeur thérapeutique et dangereux, et à améliorer l'information des différents acteurs.

4. L'étude d'impact, qui a été complétée à la demande du Conseil d'Etat, et devrait encore l'être afin de mieux caractériser, malgré des difficultés méthodologiques avérées, la nécessité de l'évolution de la réponse pénale aux dérives sectaires et aux phénomènes d'emprise ayant des conséquences gravement dommageables, répond dans l'ensemble aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

5. Outre ces considérations générales, et sous réserve d'améliorations de rédaction qu'il suggère au Gouvernement de retenir, ce projet de loi appelle de la part du Conseil d'Etat les observations et propositions suivantes.

CHAPITRE I^{er} : FACILITER ET RENFORCER LES POURSUITES PENALES

Créer un délit autonome permettant de réprimer les agissements qui ont pour effet de créer un état d'assujettissement psychologique ou physique

6. La loi du 12 juin 2001 citée précédemment a réuni au sein de l'article 223-15-2 du code pénal l'incrimination d'abus de faiblesse « objective », résultant d'une caractéristique de la victime (minorité, particulière vulnérabilité en raison de l'âge, de l'état de santé ou de grossesse), et le nouveau cas qu'elle a créé d'abus de faiblesse « subjective » de l'état de sujétion psychologique ou physique de la victime. Tout en conservant l'incrimination d'abus frauduleux, le projet de loi crée une nouvelle incrimination tenant au simple fait de placer ou maintenir une personne dans un état de sujétion psychologique ou physique, par l'exercice direct de pressions graves ou réitérées ou de techniques propres à altérer son jugement, ayant pour effet de causer une dégradation grave de son état de santé physique ou mentale ou de conduire cette personne à un acte ou à une abstention qui lui sont gravement préjudiciables.

7. Les dispositions pénales en vigueur reposent sur l'équilibre issu de débats approfondis lors de l'examen parlementaire de la loi du 12 juin 2001. Face à l'impossibilité de définir un délit de « *manipulation mentale* » sans porter atteinte de manière disproportionnée à la liberté personnelle, le législateur a alors décidé d'incriminer le fait d'abuser de l'état de vulnérabilité d'une personne sous emprise, et non le fait même de placer ou maintenir une personne dans un état de sujétion psychologique ou physique. La Cour de cassation a jugé que cette disposition législative est rédigée en termes suffisamment clairs et précis pour permettre son interprétation et sa sanction, qui relèvent de l'office du juge pénal, sans risque d'arbitraire (cf. arrêt n° 13-84.585 du 10 février 2016).

8. Il appartient au législateur d'assurer la conciliation entre, d'une part, les libertés individuelles, notamment la liberté personnelle, la liberté de conscience et la liberté d'opinion garanties respectivement par les articles 2, 10 et 11 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789 ainsi que par les articles 8, 9 et 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, d'une part, et l'objectif de sauvegarde de la dignité humaine et de l'ordre public, d'autre part (cf. décision n° 2018-761 QPC du 1^{er} février 2019). Il lui incombe également, en vertu de l'article 8 de la Déclaration de 1789, de respecter le principe de nécessité et de proportionnalité des peines, en s'assurant que les atteintes portées à l'exercice des libertés individuelles sont adaptées, nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis (cf. décisions n° 2011-625 DC du 10 mars 2011 et n° 2017-625 QPC du 7 avril 2017). Pour tenir compte de l'objection formulée par le Conseil d'Etat, s'agissant du champ d'application très large de la mesure, une saisine rectificative est venue préciser que les phénomènes visés devaient résulter d'actions

directes, c'est-à-dire dirigées vers une personne identifiée, et non d'un discours général et impersonnel, par exemple tenu sur un réseau social. L'étude d'impact devrait être complétée pour mentionner les principaux cas possibles d'application du nouveau délit hors du champ des dérives sectaires. Le Conseil d'Etat considère que le principe constitutionnel et conventionnel de légalité des délits et des peines n'est pas méconnu par la création de ce nouveau délit, qui n'est pas manifestement inapproprié pour répondre à l'objectif poursuivi par le Gouvernement d'appréhender l'ensemble des phénomènes d'emprise dans les limites précisées par le texte.

9. Afin de faciliter l'identification de cette nouvelle incrimination sans remettre en cause l'ensemble de la jurisprudence existante, le Conseil d'Etat a proposé au Gouvernement, qui l'a accepté dans sa saisine rectificative, de renuméroter le nouvel article créé et de conserver la terminologie de « *sujétion* » pour caractériser cette situation de vulnérabilité, plutôt que le terme d'« *assujettissement* ». Il note que les quanta de peine prévus correspondent à la gradation des peines correctionnelles résultant de l'article 131-4 du code pénal et que les critères d'aggravation retenus (peine simple, peine aggravée par une circonstance, peine plus aggravée par plusieurs circonstances ou par la commission en bande organisée) relèvent également d'un mécanisme habituel en droit pénal. Le Conseil d'Etat estime que ces quanta de peine échappent à tout grief de disproportion manifeste.

Introduire une circonstance aggravante d'assujettissement psychologique ou physique pour le meurtre, les actes de torture et de barbarie, les violences et les escroqueries

10. Le Conseil d'Etat rappelle que les circonstances aggravantes, déterminées de façon limitative par la loi et rattachées à un comportement pénalement répréhensible, entraînent un accroissement de la sévérité des peines encourues dans des proportions définies par le législateur. La circonstance aggravante de vulnérabilité existe pour un grand nombre d'infractions d'atteintes aux personnes ou aux biens : meurtre ; tortures et actes de barbarie, y compris en bande organisée ; violence ayant entraîné la mort sans intention de la donner, une mutilation ou une infirmité permanente, une incapacité totale de travail pendant plus ou moins huit jours ou n'ayant entraîné aucune incapacité totale de travail ; violences habituelles sur mineur ou personne vulnérable ; escroquerie. Le projet de loi complète chacun de ces cas par la création d'une circonstance aggravante lorsque la victime est en état de sujétion psychologique ou physique et que l'auteur de l'infraction connaît cette vulnérabilité particulière, afin de mieux appréhender pénalement les infractions commises dans un cadre sectaire.

11. Le Conseil d'Etat constate que, dès lors que la prise en compte de l'état de sujétion psychologique ou physique de la victime ne constitue pas un des éléments constitutifs de ces infractions, sa prise en compte par le projet de loi comme circonstance aggravante ne méconnaît pas le principe de légalité des délits et des peines (cf. décision n° 2014-448 QPC du 6 février 2015 du Conseil constitutionnel). Il en déduit que l'absence d'application d'une telle circonstance aggravante pour le viol ou l'extorsion, dont la contrainte constitue déjà un des éléments constitutifs, respecte le principe de légalité des délits et des peines.

CHAPITRE II : RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES

Etendre les catégories d'associations pouvant se constituer partie civile en matière d'emprise sectaire

12. La loi du 12 juin 2001, adaptant sur ce point la loi du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, a prévu que peuvent se constituer partie civile, à l'occasion d'actes commis dans le cadre d'un mouvement ou organisation ayant pour but ou pour effet de créer, maintenir ou exploiter une sujétion psychologique ou physique, les associations reconnues d'utilité publique, régulièrement déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits, qui se proposent, par leurs statuts, de défendre et d'assister les victimes. Le législateur a depuis multiplié les cas dans lesquels sont admises les constitutions de partie civile des associations sans préjudice personnel, sous réserve de conditions d'agrément, d'ancienneté et de spécialité des statuts, mais sans conditionnement au critère de la reconnaissance d'utilité publique. Afin de renforcer la défense des victimes devant les tribunaux, le Gouvernement propose que la procédure d'agrément ministériel, plus souple que celle de reconnaissance d'utilité publique, suffise pour permettre à plus d'associations sérieusement investies dans la lutte contre les dérives sectaires de se constituer partie civile.

13. Le Conseil d'Etat considère que cet assouplissement de la possibilité de se constituer partie civile ne contrevient à aucune règle constitutionnelle ou conventionnelle, dès lors que les conditions d'agrément, qui seront être définies par décret en Conseil d'Etat, permettront de garantir le respect des droits de la défense (cf. décision n° 2015-492 QPC du 16 octobre 2015 du Conseil constitutionnel), de s'assurer du sérieux de l'engagement des associations concernées dans la lutte contre les dérives sectaires, et de retirer cet agrément en cas d'abus. Dans un souci d'homogénéisation du droit applicable, il suggère, en accord avec le Gouvernement, de réserver aux associations ayant fait l'objet d'un tel agrément, plutôt qu'à celles reconnues d'utilité publique comme c'est actuellement le cas, la possibilité de se constituer partie civile, tout en maintenant à titre transitoire la possibilité d'action des associations reconnues d'utilité publique pour les procédures en cours et pendant un délai de neuf mois après l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure d'agrément.

CHAPITRE III : PROTEGER LA SANTE

Réprimer la provocation à l'abandon ou l'abstention de soins ou à l'adoption de pratiques dont il est manifeste qu'elles exposent la victime à un risque grave ou immédiat pour sa santé

14. L'étude d'impact mentionne que les signalements reçus par la MIVILUDES en lien avec la santé ont connu une augmentation significative depuis 2020 et représentent un quart des saisines reçues en 2021 et près de 70 % de ces saisines concernent des pratiques de soins dites « non conventionnelles ». Ces évolutions, dans un contexte de discours anti-scientifique amplifié notamment par l'usage des réseaux sociaux depuis l'épidémie de Covid 19, sont de nature à constituer un risque pour la santé publique compte tenu de l'état de vulnérabilité ou de faiblesse de personnes qui peuvent se laisser convaincre de suivre des pratiques non conventionnelles de soins susceptibles d'être dangereuses pour leur santé.

15. Afin de sanctionner la multiplication des pratiques consistant à promouvoir, y compris par voie de presse, certaines pratiques abusivement présentées comme bénéfiques pour la

santé, ou l'abandon de traitement médicaux qui sont pourtant nécessaires à la santé des personnes concernées, le projet de loi prévoit d'instituer une nouvelle infraction pénale. Celle-ci permettrait de sanctionner le fait de provoquer des malades à ne pas suivre un traitement médical thérapeutique ou prophylactique prescrit par des professionnels de santé lorsque cela est manifestement susceptible d'entraîner des conséquences graves pour la santé physique ou mentale des personnes concernées. De même, le projet de loi vise à réprimer la provocation à adopter des pratiques thérapeutiques ou prophylactiques ou présentées comme telles, dont il est manifeste qu'elles exposent les personnes concernées à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente.

16. Le Conseil d'Etat estime toutefois que ni la nécessité, ni la proportionnalité de ces nouvelles incriminations ne sont avérées.

Il constate en premier lieu que si les faits incriminés sont commis par une personne en relation directe avec une autre, la répression pénale de l'exercice illégal de la médecine ou de la pharmacie (articles L. 4161-1 et L. 4223-1 du code de la santé publique), mais aussi celle des pratiques commerciales trompeuses (article L. 121-2 du code de la consommation), de la non-assistance à personne en danger (article 223-6 du code pénal), de la mise en danger de la vie d'autrui (article 223-1 du code pénal), du délaissement d'une personne hors d'état de se protéger (article 223-3 du code pénal) ou de l'entrave aux mesures d'assistance et de l'omission de porter secours (article 223-5 du code pénal) couvrent d'ores et déjà amplement les faits visés, et que l'utilité de compléter ces dispositions par une nouvelle incrimination n'est pas établie par l'étude d'impact et les informations données par le Gouvernement. Il ajoute, s'agissant des professionnels de santé, que les sanctions ordinales constituent également des moyens de régulation d'exercice déviant de ces professions dont il n'est pas établi qu'ils manqueraient d'efficacité.

Le Conseil d'Etat rappelle en deuxième lieu que lorsque les faits incriminés résultent d'un discours général et impersonnel, par exemple tenus sur un blog ou un réseau social, si l'objectif de protection de la santé, découlant du onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, peut justifier des limitations à la liberté d'expression (cf. décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020 du Conseil constitutionnel), il convient de garantir un équilibre entre ces droits constitutionnels, afin, notamment, de ne pas remettre en cause, par une incrimination de contestations de l'état actuel des pratiques thérapeutiques, la liberté des débats scientifiques et le rôle des lanceurs d'alerte. Il estime qu'en tant qu'elles viseraient à empêcher la promotion de pratiques de soins dites « non conventionnelles » dans la presse, sur internet et les réseaux sociaux, de telles dispositions constituent une atteinte portée à l'exercice de la liberté d'expression, protégée par l'article 11 de la Déclaration de 1789. Or une telle atteinte doit être nécessaire, adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi, y compris s'agissant de la libre communication des pensées et des opinions au moyen de services de communication au public en ligne (cf. décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020 du Conseil constitutionnel). Il souligne que la Cour européenne des droits de l'Homme déduit également de l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales la liberté d'accepter ou de refuser un traitement médical spécifique, ou de choisir un autre type de traitement, qui est essentielle à la maîtrise de son propre destin et à l'autonomie personnelle, en l'absence de pressions inappropriées (cf. CourEDH, arrêt n° 302/02 du 10 juin 2010). Alors même que la légitimité de l'objectif poursuivi par le projet de loi est incontestable, le Conseil d'Etat constate qu'il ne lui a pas été loisible, dans le délai imparti pour l'examen du texte, d'élaborer une rédaction tenant compte de ces critiques. Il propose donc de ne pas retenir les dispositions en cause.

Obliger les parquets à informer les ordres professionnels de santé lorsque des professionnels de santé sont mis en examen ou poursuivis

17. Le Conseil d'Etat rappelle que le secret de l'enquête et de l'instruction, garanti par l'article 11 du code de procédure pénale, vise à garantir le bon déroulement de l'enquête et de l'instruction, poursuivant ainsi les objectifs de valeur constitutionnelle de prévention des atteintes à l'ordre public et de recherche des auteurs d'infractions, et à garantir le droit au respect de la vie privée et de la présomption d'innocence des personnes concernées par une enquête ou une instruction (cf. décision n° 2017-693 QPC du 2 mars 2018 du Conseil constitutionnel). Il note toutefois que la loi prévoit que l'autorité judiciaire peut informer une administration publique, une personne morale de droit privé chargée d'une mission de service public ou un ordre professionnel des décisions pénales prises contre un agent qu'elle emploie ou une personne placée sous leur contrôle. De plus, à titre dérogatoire, l'autorité judiciaire a l'obligation, et non plus seulement la faculté, d'informer l'administration, en cas d'infractions de nature sexuelle, d'une condamnation, même non définitive, prononcée à l'encontre d'une personne qui exerce une activité professionnelle ou sociale impliquant un contact habituel avec des mineurs et dont l'exercice est contrôlé par l'administration.

18. Dans l'objectif de limiter la propagation de dérives thérapeutiques de nature sectaire au moyen du prononcé rapide de sanctions ordinaires, le projet de loi prévoit une obligation d'information des ordres professionnels de santé par les parquets, pour toute infraction concernant des professionnels de santé mis en examen ou poursuivis, sauf si cette transmission d'information est susceptible de porter atteinte au bon déroulement de la procédure judiciaire et sous réserve de la protection de la confidentialité des informations transmises. Le Conseil d'Etat rappelle que la transmission d'informations nominatives à caractère pénal par le ministère public doit être justifiée par des impératifs de protection d'autres droits ou intérêts de même valeur avec lesquels les droits ou intérêts légitimes de la personne concernée doivent se concilier. Ainsi, le Conseil d'Etat considère qu'en fonction des risques encourus dans un domaine d'activité déterminé, le maintien de l'ordre public, la sécurité des personnes ou des biens ou le bon fonctionnement du service public peuvent justifier la transmission à l'administration ou à l'autorité chargée du contrôle de cette activité d'informations nominatives à caractère pénal.

19. Le Conseil d'Etat considère que la mesure proposée ne peut être acceptée dans son principe que dans la mesure où elle vise à faciliter les sanctions disciplinaires dans un objectif de protection de la santé publique, à condition donc de concerner un champ délimité d'infractions en lien avec cet objectif. C'est pourquoi, dans sa saisine rectificative, le Gouvernement a limité l'obligation de transmission aux seuls cas de condamnation ou de placement sous contrôle judiciaire pour une infraction liée à une dérive sectaire telle que définie par le présent projet et concernant un professionnel de santé. Si le Conseil d'Etat estime que cette délimitation stricte du champ de la mesure proposée respecte les exigences constitutionnelles, il lui paraît cependant préférable, dans un souci de sobriété législative et alors qu'une telle obligation légale non sanctionnée n'aurait pas d'effet substantiellement distinct de celui d'une instruction donnée par le garde des sceaux aux parquets, qu'une circulaire de politique pénale recommande aux parquets de procéder, sous leur appréciation de chaque situation individuelle, à une telle communication, dès lors que la loi prévoit déjà cette possibilité, ou d'enclencher eux-mêmes directement des poursuites devant les juridictions ordinaires. Le Conseil d'Etat suggère donc de ne pas retenir la disposition proposée dans le projet de loi.

CHAPITRE IV : ASSURER L'INFORMATION DES ACTEURS JUDICIAIRES SUR LES DERIVES SECTAIRES

Permettre la transmission à l'autorité judiciaire de toute information utile sur les phénomènes sectaires

20. Le Gouvernement souhaite que la MIVILUDES puisse transmettre à l'autorité judiciaire, dans le cadre de procédures en cours concernant des personnes soupçonnées de placer des victimes en état de sujétion psychologique ou physique, des informations d'ordre général sur l'emprise sectaire, sans porter d'appréciation sur les faits reprochés à la personne poursuivie ou mise en examen. Le Conseil d'Etat considère qu'un service de l'Etat, non spécialement habilité en tant qu'expert devant les tribunaux, ne saurait intervenir de sa propre initiative dans des procédures judiciaires sans porter atteinte au droit à un procès équitable garanti par les articles 16 de la Déclaration de 1789 et 6 de la Convention européenne des droits de l'Homme. Dans le cadre des travaux devant le Conseil d'Etat, le Gouvernement a, suivant la recommandation qui lui était faite, retenu dans une saisine rectificative une disposition se bornant à permettre aux parquets ou aux juridictions de solliciter l'expertise de tout service de l'Etat, figurant sur une liste fixée par arrêté interministériel, dont la compétence serait de nature à l'éclairer utilement sur les phénomènes sectaires.

21. Enfin les dispositions du chapitre V relatives à l'application outre-mer n'appellent pas de commentaires de la part du Conseil d'Etat.

Cet avis a été délibéré par l'assemblée générale du Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 9 novembre 2023.