

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

29 November 1991

Doc. 6535

REPORT
on sects and new religious movements

(Rapporteur: Sir John HUNT,
United Kingdom, Conservative)

Problem

The activities of certain sects disrupt public order.

Is there a need for legislation to curb the freedom of sects or even prohibit them? Or, on the contrary, is there a need for a framework within which sects can pursue their activities freely, provided that these match certain objective criteria?

Proposed measures

Consider the introduction of legislation to require the registration of all sects and new religious movements.

Provide the public — and particularly adolescents — with maximum information on the nature, activities and aims of sects.

I. Draft recommendation

1. The Assembly is concerned at certain problems connected with the activities of sects and new religious movements.

2. It has been alerted by various associations and families who consider that they have been harmed by the activities of sects.

3. It has taken account of the invitation, given to the Council of Europe by the European Parliament in the Cottrell report, to consider this problem.

4. It has asked all the member states to indicate what practices they follow and what the legal problems are.

5. It considers that the freedom of conscience and religion guaranteed by Article 9 of the European Convention on Human Rights makes major legislation on sects undesirable, since such legislation might well interfere with this fundamental right and harm traditional religions.

6. It considers, however, that legislative and other measures should be taken in response to

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

29 novembre 1991

Doc. 6535

RAPPORT
**sur les sectes
et les nouveaux mouvements religieux**

(Rapporteur: Sir John HUNT,
Royaume-Uni, conservateur)

Problème

Les activités de certaines sectes troublent l'ordre public.

Faut-il adopter une législation restreignant la liberté des sectes ou même les interdire? Ou, au contraire, faut-il créer un cadre dans lequel elles peuvent exercer librement leurs activités, lorsque celles-ci répondent à certains critères objectifs?

Mesures proposées

Envisager l'introduction d'une législation qui demande l'enregistrement de toutes les sectes et nouveaux mouvements religieux.

Informier le plus largement possible — en priorité les adolescents — sur la nature, les activités et les buts des sectes.

I. Projet de recommandation

1. L'Assemblée est préoccupée par certains problèmes liés aux activités de sectes et de nouveaux mouvements religieux.

2. Elle a été alertée par diverses associations et familles s'estimant victimes des agissements des sectes.

3. Elle a pris en compte l'invitation, adressée par le Parlement européen au Conseil de l'Europe dans le rapport Cottrell, à se pencher sur ce problème.

4. Elle a demandé à tous les Etats membres d'indiquer la pratique suivie et les problèmes juridiques rencontrés.

5. Elle estime que la liberté de conscience et de religion garantie par l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme rend inopportun le recours à une législation majeure pour les sectes, qui risquerait de porter atteinte à ce droit fondamental et aux religions traditionnelles.

6. Elle est cependant d'avis que des mesures législatives et autres devraient être

the problems raised by some of the activities of sects or new religious movements.

7. To this end, the Assembly recommends that the Committee of Ministers call on the member states of the Council of Europe to adopt the following measures:

i. consideration should be given to introducing legislation, if it does not already exist, which grants corporate status to all sects and new religious movements which have been registered, together with all offshoots of the mother sect;

ii. objective factual information on the nature and activities of sects and new religious movements should be widely circulated. Independent bodies should be set up to collect and circulate this information;

iii. to protect minors and prevent abductions and transfers abroad, member states which have not yet done so should ratify the European Convention on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children (1980) and adopt legislation making it possible to implement it;

iv. existing legislation concerning the protection of children should be more rigorously applied. Additionally, those belonging to a sect must be informed that they have the right to leave;

v. persons working for sects should be registered with social welfare bodies and guaranteed social welfare coverage, and such social welfare provision should also be available to those deciding to leave the sects.

II. Explanatory memorandum

by Sir John HUNT

1. Introductory remarks

Should this report have been called "freedom of religion" or "sects and new religious movements"?

The two motions for recommendations which provided the report with its starting point were headed "freedom of religion", but they both concerned sects. We shall see, in fact, that the two things are closely linked.

André Malraux's famous phrase, "The twenty-first century will be spiritual, or it will be nothing", is proving prophetic. As the twenty-first century approaches, sects are proliferating, while the fundamentalist tendencies inherent in all religions are growing stronger. The phenomenon may not be a new one, but it is growing and

prises pour faire face aux problèmes posés par certaines activités de sectes ou de nouveaux mouvements religieux.

7. A cette fin, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe à adopter les mesures suivantes:

i. l'adoption d'une législation, si elle n'existe pas déjà, accordant la personnalité juridique aux sectes et aux nouveaux mouvements religieux dûment enregistrés, ainsi qu'à tous les groupements issus de la secte mère;

ii. une information concrète et objective sur la nature et les activités des sectes et des nouveaux mouvements religieux devrait être largement diffusée. Des organismes indépendants devraient être créés pour collecter et diffuser cette information;

iii. afin de protéger les mineurs et de prévenir les cas d'enlèvement ou de transfert à l'étranger, les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient ratifier la Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants (1980), et adopter une législation permettant de lui donner effet;

iv. la législation existante concernant la protection des enfants devrait être appliquée plus rigoureusement. De plus, les membres d'une secte doivent être informés qu'ils ont le droit de la quitter;

v. les personnes employées par les sectes devraient être déclarées auprès des organismes sociaux leur garantissant une couverture sociale et une telle couverture sociale devrait aussi être prévue pour ceux qui décident de quitter les sectes.

II. Exposé des motifs

par Sir John HUNT

1. Remarques préliminaires

Fallait-il intituler ce rapport «Liberté de religion» ou «Les sectes et nouveaux mouvements religieux»?

Les deux propositions de recommandation qui sont le point de départ de ce rapport s'intitulaient «Liberté de religion», mais elles concernaient l'une et l'autre les sectes. Nous allons voir qu'en fait les deux sont étroitement liées.

La célèbre phrase d'André Malraux «Le XXI^e siècle sera spirituel ou ne sera pas» se révèle prophétique. L'aube du XXI^e siècle voit se multiplier les sectes, en même temps que les intégrismes liés à toutes les religions se renforcent. Si le phénomène n'est pas nouveau, il connaît un développement et une internationalisation qui

spreading internationally in a way which has often brought it to the headlines. Very recently, indeed, sects were reported to be threatening the very basis of government in Latin America.

Sociologists and churchmen who have looked at the reasons for the trend, have come up with two possible explanations which complement each other:

— firstly, there is a waning of interest in and support for churches of the traditional kind, which are blamed for failing to keep pace with social trends, losing their purity and shedding their mystery, thus leaving a yawning gap in the field of spiritual quest;

— secondly, secular alternatives to religion have not been properly considered, and this has left an ethical void.

These two explanations may be put in a nutshell by saying that sects have taken advantage of the vacuum left by waning interest in the traditional institutions which once answered the great questions of existence.

Before we look at the problem in more depth, some preliminary points should be clarified.

The Rapporteur has deliberately chosen not to provide a list of sects, or to name and describe some of the best known. Lists of this kind can easily be found in published sources, such as the Vivien report, prepared for the French Prime Minister in 1985, on "Sects in France: expressions of moral freedom or means of manipulation?". Most sects are actually found in many countries, since the phenomenon undeniably has an international dimension.

Similarly, he has chosen not to describe the activities of these sects or the abuses of which some of them are accused, which are detailed in the Cottrell report presented to the European Parliament (Doc. 1-47/84).

At one stage, it was also suggested that a hearing of representatives of sects might be organised. This would have spared the Assembly the criticism levelled at Mr Alain Vivien, namely that he had derived his information solely from the Ministry of the Interior, anti-sect groups and former members of sects, and had not interviewed representatives of the various well-known movements. It would have also met the wishes of sects themselves.

Various problems would, however, have arisen. It might have seemed that anti-sect movements should be heard to balance the hearing of sects. In particular, what sects should have been invited? Any choice would have been arbitrary,

l'ont amené souvent à la une des journaux. Ne lisait-on pas — tout dernièrement — qu'en Amérique latine les sectes menaçaient les fondements mêmes des régimes?

Sur les raisons de ce phénomène, sociologues et ecclésiastiques se sont interrogés et avancent deux sortes d'explications possibles qui se rejoignent et se complètent:

— d'une part, un désintérêt et une désaffection pour les églises traditionnelles, auxquelles il est reproché de n'avoir pas su s'adapter à l'évolution de la société, d'avoir perdu de leur pureté et aussi de leurs mystères, laissant un grand vide dans le domaine de la recherche spirituelle; et

— d'autre part, une absence de réflexion sur la laïcité qui a laissé un grand vide quant à l'éthique.

Pour résumer ces deux explications, on peut dire que les sectes ont bénéficié du vide laissé par la désaffection des institutions traditionnelles qui répondaient aux grandes questions existentielles.

Quelques précisions sont nécessaires, avant d'aborder le fond du problème.

C'est délibérément que le rapporteur a choisi de ne pas donner de liste des sectes, ni d'en désigner ou d'en décrire certaines parmi les plus connues. Pour une telle liste, on peut utilement se reporter à des publications, telles que le rapport Vivien, préparé à la demande du Premier ministre de la France en 1985 et intitulé «Les sectes en France: expressions de la liberté morale ou facteurs de manipulations?». La plupart des sectes se retrouve en effet dans un grand nombre de pays, le phénomène ayant incontestablement une dimension internationale.

De même, le rapporteur a choisi de ne pas reproduire la description des activités de ces sectes et des abus qui sont reprochés à certaines d'entre elles, que l'on trouve exposés de façon détaillée dans le rapport Cottrell, présenté au Parlement européen (Doc. 1-47/84).

Une autre question qui s'est posée a été de savoir s'il fallait organiser une audition de représentants de sectes. Une telle audition aurait eu l'avantage d'éviter à l'Assemblée parlementaire le reproche qui a été adressé à Alain Vivien de n'avoir puisé ses informations qu'auprès du ministère de l'Intérieur, de groupements anti-sectaires ou d'anciens membres de sectes, et de n'avoir pas rencontré chacun des représentants des mouvements connus. Ce type de rencontre aurait aussi répondu à l'attente des sectes elles-mêmes.

Mais un certain nombre de problèmes se posait alors. Par exemple, l'audition d'associations luttant contre les sectes n'aurait-elle pas dû contrebalancer celle des sectes? Et surtout quelles sectes inviter? Tout choix eût été arbitrai-

since there were no obvious criteria for making it — membership, public impact, controversies generated? There was a real danger of providing a platform for sects already well equipped to publicise themselves, which would have lost no time in making use of the "recognition" thus accorded them by the Council of Europe. Indeed, the Council of Europe's name is already being used by some such movements.

Finally and above all, your Rapporteur thought it unlikely that a hearing of this kind would have thrown much additional light on the phenomenon.

This was why two experts specialising in the question were called in: Mr Francis Messner, lecturer at the CNRS (France), (Doc. AS/Jur (41) 9) and Mr Alan Tyrrell, Queen's Counsel of Gray's Inn and S.H. Hancox, barrister of the Inner Temple, London (Doc. AS/Jur (41) 4).

The present report is based on their two reports and on replies to a questionnaire sent to all the delegations on the legal situation of sects in member states and the case-law to which they have given rise.

2. Aim of the report

In the light of the above and considering that he had all the information which he needed, the Rapporteur wishes to help to calm the debate and to make a number of practical proposals which, without being spectacular, should open the way to solutions.

His problem was that of deciding whether special legislation was needed to regulate the activities of sects or indeed, as some people would certainly like, to prohibit them.

We shall see why this approach cannot be recommended.

3. What is a sect?

The "Robert" French dictionary gives the following definition: "an organised group of people sharing the same doctrine within a religion", as well as a more up-to-date definition: "a group with a religious or mystical basis whose members live in a community under the psychological influence of one or more persons."

A study carried out in the Netherlands (*Overheid en nieuwe religieuse bewegingen*) offers the following description: a group of people which has recently emerged in the spiritual field, characterised either by a leader or by religious conceptions or by a particular form of behaviour as a group or by a combination of these aspects."

re, car quels critères utiliser? Le nombre des adhérents, leur audience dans le public, les polémiques qu'elles ont suscitées? Le risque était grand d'offrir une tribune à celles des sectes qui ont déjà tous les moyens de faire leur publicité et qui n'auraient pas manqué de l'utiliser comme une reconnaissance par le Conseil de l'Europe. Il suffit pour s'en convaincre de constater que le nom du Conseil de l'Europe est déjà utilisé par certaines d'entre elles.

Enfin et surtout, il a semblé à votre rapporteur peu probable qu'une audition aurait permis d'être plus éclairé sur ce phénomène.

C'est la raison pour laquelle il a été fait appel à deux experts, spécialistes de la question: M. Francis Messner, chargé de cours au CNRS (France) (Doc. AS/Jur (41) 9), et M. Alan Tyrrell, Queen's Counsel of Gray's Inn et SH-Hancox, barrister of the Inner Temple, Londres (Doc. AS/Jur (41) 4).

Le présent rapport s'appuie sur ces deux rapports d'experts, complétés par les réponses à un questionnaire adressé à toutes les délégations concernant la situation juridique des sectes dans les pays membres et la jurisprudence pertinente.

2. But du présent rapport

A la lumière de ce qui précède et estimant avoir disposé de toutes les informations nécessaires, le rapporteur a pour but de contribuer à dédramatiser et à dépassionner le débat, et à faire un certain nombre de propositions concrètes qui, sans être spectaculaires, devraient, si elles étaient mises en œuvre, apporter des solutions.

Le problème qui s'est posé au rapporteur est celui de savoir s'il faut préconiser l'adoption de mesures législatives pour réglementer les activités des sectes, voire, comme certains voudraient sans doute le faire, pour les interdire.

Nous allons voir pourquoi une telle approche ne peut pas être recommandée.

3. Définition de la secte

Le dictionnaire français *Le Robert* en donne la définition suivante: «groupe organisé de personnes qui ont une même doctrine au sein d'une religion» et une définition plus actuelle: «groupe d'inspiration religieuse ou mystique dont les adeptes vivent en communauté sous l'influence psychologique d'une ou plusieurs personnes».

Une étude faite aux Pays-Bas (*Overheid en nieuwe religieuse bewegingen*) en précise les caractéristiques suivantes: «un groupe de personnes apparu récemment dans le domaine spirituel, caractérisé soit par un chef, soit par des conceptions religieuses ou par un comportement particulier en tant que groupe ou par une combinaison de ces aspects».

This study went on to distinguish three types of movement: oriental, evangelical and syncretic.

Alain Vivien, in his report, began by emphasising the difficulty, indeed the impossibility, of defining sects. He nonetheless drew a distinction between splinter groups of the major religions and groups or associations of a philosophical, spiritualist or mental development type, dividing them into three categories which overlapped with those previously mentioned, namely orientalist, syncretical and racist.

In other words, there is no generally accepted definition of the term sect. Most sects themselves object to this designation, which has acquired pejorative connotations and prefer the term new religious movement, or even religion. Be this as it may, and with all due respect to those who deny the existence of any connection between sects and religions, any attempt at definition makes it clear that there is indeed a link.

4. Is a sect a religion?

First of all, what is a religion?

Professor Jacques Robert, who had the task of summing up the Parmer Seminar on New Religious Movements (9-11 May 1988), did not think it possible to give a legal definition of religion, any more than of sects.

He did try, however, to list their essential components.

Religion, he said, consisted of two elements: an objective element, that is the existence of a community, a legal entity or a collective phenomenon; and a subjective element, that is faith.

To characterise religious belief, he selected the following criteria: reliance on divinity, a supernatural power; possibly, therapeutic value; the promise of happiness; a certainty.

In legal terms, the courts see the constituent elements of religion as: permanent ministers, a rite, a liturgy and a comprehensive and supernatural explanation of the world.

The "Robert" French dictionary offers the following definition: "recognition by man of a superior power or principle on which his destiny depends and to which obedience and respect are due: intellectual and moral attitude which results from that belief, in conformity with a social model which may constitute a rule of life."

It must be said that some of the constituents of religion recur in any attempt to define a sect, and

Cette étude distingue ensuite trois types de mouvements: orientaux, évangéliques et syncretiques.

Alain Vivien, dans son rapport, souligne la difficulté, voire l'impossibilité, de donner une définition des sectes. Il établit toutefois une distinction entre les dissidences des grandes religions et les groupes ou associations de type philosophique, spiritualiste ou de développement mental et les regroupe en trois catégories qui recoupent partiellement celles mentionnées précédemment, à savoir orientalistes, syncretiques et racistes.

Il n'y a donc pas de définition généralement acceptée de la secte. Les sectes elles-mêmes récusent pour la plupart cette appellation qui a acquis une connotation péjorative et lui préfèrent celle de «nouveau mouvement religieux», voire de «religion». Mais, quoi qu'il en soit, et n'en déplaise à ceux qui déniennent tout lien entre secte et religion, toutes les tentatives de définitions montrent que ce lien existe.

4. Une secte est-elle une religion?

Tout d'abord, comment peut-on définir la religion?

Le professeur Jacques Robert, chargé de tirer les conclusions du séminaire consacré aux nouveaux mouvements religieux, qui s'est tenu à Parme du 9 au 11 mai 1988, estimait qu'il n'était pas possible de donner une définition juridique de la religion, pas plus que des sectes.

Il a essayé cependant d'en donner les éléments constitutifs.

La religion se caractérise selon lui par deux éléments: l'un objectif, l'existence d'une communauté, d'une personne morale, d'un phénomène collectif, l'autre subjectif, la foi.

Pour caractériser la croyance religieuse, il a retenu un certain nombre de critères: l'appel à une divinité, à un pouvoir surnaturel, éventuellement, l'utilité thérapeutique, la promesse du bonheur, une certitude.

Juridiquement, les tribunaux retiennent comme éléments constitutifs de la religion l'existence de ministres permanents, un rite, une liturgie et une explication globale et surnaturelle du monde.

Le dictionnaire français *Le Robert* en donne la définition suivante: «reconnaissance par l'homme d'un pouvoir ou d'un principe supérieur de qui dépend sa destinée et à qui obéissance et respect sont dus; attitude intellectuelle et morale qui résulte de cette croyance, en conformité avec un modèle social et qui peut constituer une règle de vie».

Force est de reconnaître que certains éléments constitutifs de la religion se retrouvent

some people who are fond of pithy formulas even say that religions are merely sects which have succeeded.

We shall see that national legal systems confirm this approach.

5. The legal status of sects in Council of Europe member states

In general, there is no special legal status for sects; they are protected by (constitutional or statutory) provisions guaranteeing freedom of conscience and religion. The separation of church and state also guarantees state neutrality towards both religions and sects, in countries such as France.

In that country, most sects take the form of non-profit-making associations (under the act of 1 July 1901, which normally exempts them from any form of supervision). This means that they are not subject to taxation.

Switzerland does not normally accord them the status of public law corporations.

Iceland makes it a condition that associations must be registered before they can enjoy rights. There are at present twelve registered religious associations.

In the United Kingdom, religious associations may set up tax-exempt charitable trusts if they match one of the classifications defined in law. The public authorities support an organisation called INFORM, which was set up to provide objective information on the true identity and nature of sects.

In Finland, sects or new religious movements are free to act once they have been registered as religious communities. Their articles of association are examined to ensure conformity with the law.

There is no special status in Belgium. Associations may exist in various legal forms: public interest bodies or non-profit making societies, for example.

The Spanish Parliament adopted a report on sects in February 1989, in which it made a number of recommendations to the government. Its recommendations are that the authorities should:

- monitor compliance with the law;
- supervise application of the statutes of organisations applying for registration;
- study and adopt any amendments needed to the legal system, especially as regards non-profit bodies and charities, in order to facilitate supervision of their financial and fiscal affairs;

dans les tentatives de définition de la secte, et certains, qui ont le goût de la formule, n'hésitent pas à dire que les religions sont des sectes qui ont réussi.

Nous allons voir que les ordres juridiques nationaux confirment cette approche.

5. Situation juridique des sectes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

D'une façon générale, il n'y a pas de statut juridique spécifique pour les sectes; elles sont protégées par les textes garantissant la liberté de conscience et de religion (constitution ou loi). La laïcité garantit aussi la neutralité de l'Etat à l'égard à la fois des religions et des sectes, en France notamment.

Dans ce pays, la majorité des sectes sont constituées en associations à but non lucratif (loi du 1^{er} juillet 1901 qui exclut tout contrôle a priori). De ce fait, elles ne sont pas soumises à imposition.

La Suisse ne leur reconnaît pas, en général, le statut de personne morale de droit public.

L'Islande pose comme condition, pour qu'une association se voie reconnaître des droits, qu'elle soit enregistrée. Douze associations cultuelles le sont.

Au Royaume-Uni, les associations cultuelles bénéficient d'avantages fiscaux si elles ont l'un ou l'autre des caractères caritatifs définis par la loi. Les autorités apportent leur soutien à une organisation appelée INFORM, qui a été créée pour faire connaître les véritables identité et nature des sectes.

En Finlande, les sectes ou nouveaux mouvements religieux se voient accorder la liberté, après enregistrement en tant que communautés religieuses. Leurs statuts sont examinés et leur conformité avec la loi est vérifiée.

La Belgique ne connaît pas de statut spécifique. Les associations peuvent prendre diverses formes juridiques: établissements d'utilité publique ou à but non lucratif, par exemple.

Le Parlement espagnol a adopté un rapport sur les sectes, en février 1989, dans lequel il adresse un certain nombre de recommandations au gouvernement. Ces recommandations sont les suivantes:

- contrôler la légalité;
- surveiller l'application des statuts des organisations qui demandent leur inscription;
- étudier et adopter les modifications nécessaires dans le régime juridique, notamment pour les associations à but non lucratif et d'utilité publique, afin de faciliter leur contrôle financier et fiscal;

- circulate information to magistrates, judges and tax authorities on violations of individual liberties;
- provide specialised information concerning the prevention and reporting of offences committed by sects;
- draw up and apply very strict criteria for granting subsidies, particularly to rehabilitation centres;
- appoint guardians for minors, especially those abandoned by parents who have joined sects which may prevent them from fully exercising their parental authority and providing their children with the necessary care;
- ratify international agreements on the abduction of minors and generally disseminate information on sects.

The other member states refer to freedom of religion or to freedom of conscience and worship.

6. Restrictions on the activities of sects in Council of Europe member states and sanctions applied

The delegations' answers to the questionnaire paint a fairly uniform picture: generally, there are no special restrictions on the activities of sects, which are protected by the principles of freedom of conscience and religion. Potential restrictions are thus the same as those which apply to that freedom.

Belgium, Switzerland, Denmark, France, Ireland, Luxembourg and Liechtenstein make compliance with public policy (*ordre public*) a condition. Public decency and/or morals must be respected in Belgium, Switzerland, Denmark, Finland, the United Kingdom and Ireland.

Some countries impose other conditions.

Switzerland indicates that public policy *ordre public* covers security, tranquillity, public health and morals and good faith in business transactions, and that the restrictions needed to protect public policy apply to spoken and written propaganda, hawking or peddling and collections. Some forms of religious therapy are prohibited.

Conformity with the law is a condition in Belgium, Finland, Luxembourg, Liechtenstein and Norway. Presumably, this also applies even in countries which have not expressly said so.

In Cyprus, all religions whose teaching or rites are not secret may operate freely.

- diffuser les informations aux magistrats, juges, autorités fiscales, sur les atteintes à la liberté de la personne;
- donner une information spécialisée concernant la prévention et la dénonciation d'actes délictueux commis par des sectes;
- mettre au point et maintenir des critères très stricts pour accorder des subventions, notamment aux centres de réhabilitation;
- mettre sous tutelle des mineurs, notamment pour motif d'abandon de famille, lorsque les parents entrent dans des groupes qui peuvent les empêcher d'exercer pleinement la puissance parentale et d'apporter les soins dus à l'enfant;
- ratifier les accords internationaux sur l'enlèvement des mineurs et, d'une manière générale, diffuser une information sur les sectes.

Pour les autres Etats membres, ils se réfèrent à la liberté de religion ou à la liberté de conscience et de culte.

6. Les restrictions aux activités des sectes dans les Etats membres et les sanctions encourues

Une certaine homogénéité se dégage des réponses fournies par les délégations au questionnaire: d'une manière générale, il n'y a pas de restriction spécifique aux activités des sectes qui bénéficient de la protection offerte par la liberté de conscience et de religion. Les limitations possibles sont donc les mêmes que celles qui s'appliquent à cette liberté.

La Belgique, la Suisse, le Danemark, la France, l'Irlande, le Luxembourg et le Liechtenstein posent comme limitation le respect de l'ordre public. La décence publique et/ou les bonnes mœurs doivent être respectées en Belgique, Suisse, Danemark, Finlande, Royaume-Uni et Irlande.

D'autres conditions sont posées par certains pays.

La Suisse précise que, par ordre public, elle entend la sécurité, la tranquillité, la santé, la moralité publique et la bonne foi dans les affaires, et aussi que les restrictions dictées par la sauvegarde de l'ordre public se rapportent à la propagande par la parole et l'écrit, au colportage et aux collectes. Certaines thérapeutiques religieuses sont interdites.

Le respect des lois est une condition imposée par la Belgique, la Finlande, le Luxembourg, le Liechtenstein et la Norvège. Il est permis de supposer que même les pays qui ne l'ont pas précisé ont cette exigence.

A Chypre, toutes les religions dont les doctrines ou rites ne sont pas secrets sont libres.

In Spain, the severest sanction is being declared unlawful; banning is provided for in Finland and Switzerland.

7. Case-law on sects

The delegations' replies indicate that there is very little case-law on sects.

Portugal points out, for example, that there can be no case-law on the activities of sects, in view of the declaration on the elimination of all forms of intolerance and discrimination based on religious or other convictions.

It does, however, speak of proceedings at present under way concerning the refusal of certain Jehovah's Witnesses to perform military service or, in some cases, alternative community service.

Norway speaks of accusations brought against the Church of Scientology, whose recruiting and funding methods are criticised.

Spain speaks of several cases, such as unlawful proselytism, duress, threats, offences against individual freedom and safety, fraud, tax evasion, currency fraud and employment offences.

The United Kingdom speaks above all of disputes concerning tax exemptions granted to charitable associations.

The courts in France have had to deal with complaints both from sects themselves and from individuals — relatives of members or former members — complaining of certain aspects of their activities.

Sects or their members base their complaints either on defamation or the exercise of freedom of religion.

Defamation is alleged when information on sects is published (see, for example, the judgment of 10 November 1982 of the Paris Regional Court, quoted in *Les Petites Affiches* of 27 April 1988). Some sects conceal their true activities or aims behind a cultural, philosophical or other facade, and accordingly regard any information on their true activities as defamatory.

In the case referred to, the court, having compared the documents issued by the sect itself with the claims made in the article complained of, concluded that those claims were true.

This brings us to one of the elements that distinguish a sect from a religion. While a religion implies free, informed consent on the part of those who join it, people joining certain sects may

En Espagne, la déclaration d'illégalité est la sanction la plus extrême; la dissolution est prévue en Finlande et en Suisse.

7. La jurisprudence relative aux sectes

Il ressort des réponses données par les délégations que la jurisprudence spécifique aux sectes n'est pas abondante.

Le Portugal souligne, par exemple, qu'il ne peut pas y avoir de jurisprudence concernant les activités des sectes en s'appuyant sur la déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination basées sur la religion ou la conviction.

Il rapporte toutefois des procédures en cours relatives au refus de certains Témoins de Jéhovah d'accomplir le service militaire et, le cas échéant, un service civil de remplacement.

La Norvège fait état d'accusations portées à l'encontre de l'Eglise de scientologie dont les méthodes de recrutement et de financement sont en cause.

L'Espagne signale plusieurs cas tels que prosélytisme illicite, contrainte, menace, atteinte à la liberté et à la sûreté des personnes, escroquerie, délit fiscal, évasion de devises et délits de droit social.

Au Royaume-Uni sont mentionnés surtout les conflits concernant les exemptions fiscales accordées aux œuvres charitables.

Les tribunaux français ont été amenés à statuer tant sur des plaintes émanant des sectes elles-mêmes que sur des plaintes de particuliers, parents d'adeptes, anciens adeptes, se plaignant de certaines de leurs activités ou agissements.

Les motifs invoqués par les sectes ou certains de leurs membres sont de deux ordres: la diffamation et l'exercice de la liberté de religion.

La diffamation est invoquée lorsque des informations concernant des sectes sont publiées (voir par exemple larrêt du tribunal de grande instance de Paris du 10 novembre 1982, cité dans *Les Petites Affiches* du 27 avril 1988). Le propre de certaines sectes est en effet de dissimuler leurs véritables activités ou objectifs sous des dehors culturels, philosophiques ou autres, ce qui les amène à considérer toute information donnée sur leurs véritables activités comme diffamatoires.

Dans l'affaire citée en espèce, le tribunal, après avoir comparé les documents de la secte elle-même et les affirmations contenues dans l'article incriminé, a conclu à la véracité de ces dernières.

Nous touchons là à l'un des éléments qui distinguent la secte de la religion: si la religion suppose pour ceux qui s'engagent un consentement libre et éclairé, dans le cas de certaines

be free when they join it, but are not informed, and, once they are informed, they are usually no longer free.

As the father of one victim bitterly remarked, sects usually succeed because they advance under cover.

Another ground for complaints by members of sects concerns the exercise of freedom of religion. Thus, the European Commission of Human Rights has had to deal with several cases¹ concerning the practice of religion by sects or some of their members. All these complaints were declared unfounded, since they concerned specific practices beyond the reach of law and were thus covered by paragraph 2 of Article 9 of the European Convention on Human Rights. This paragraph provides for restrictions on freedom of religion, provided that these restrictions are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of public safety, for the protection of public order, health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.

And here we come to the nub of the whole problem of sects, namely the fact that they lie at the point where the balance between freedom (either individual or collective) and public order is upset.

The concept of public order is extremely hard to define, this being a highly subjective and variable notion, on which states enjoy considerable discretion.

This leads us to start thinking about sects as minorities. We must not forget that the main religions are legitimised in individual states by being mass religions (they were once state religions, and still are in some countries) and that the religious observances which they generate are imposed on the minority as a cultural phenomenon.

8. Should there be special laws or regulations on sects?

Most of the activities of which certain sects are accused constitute common law offences. And when manifest offences are repeated, a sect can be banned.

Even so, there are certain difficulties which should not be overlooked. In the case of minors, for example children of sect members, where the problem of initiating pro-

sectes l'adepte, s'il est libre au moment de l'adhésion, n'est pas éclairé et lorsqu'il est éclairé il n'est généralement pas libre.

Comme le constatait avec amertume le père d'une victime d'une secte, la force des sectes est d'avancer souvent masquées.

Un autre motif de plainte de membres de sectes concerne l'exercice de la liberté de religion. Ainsi la Commission européenne des Droits de l'Homme a été saisie de plusieurs affaires¹ concernant la pratique de leur religion par des sectes ou certains de leurs membres. Elles ont toutes été déclarées mal fondées au motif qu'elles mettaient en cause des pratiques particulières se situant en dehors des législations et tombaient de ce fait dans les cas prévus au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Ce paragraphe prévoit que des restrictions peuvent être apportées à la liberté de religion à condition qu'elles soient prévues par la loi et qu'elles soient nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publics, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

On touche là le point central de la problématique des sectes, à savoir qu'elles se trouvent au point de rupture de l'équilibre entre les libertés individuelles ou collectives, et l'ordre public.

Or, la notion d'ordre public est très difficile à cerner, éminemment subjective et susceptible d'évolution dans le temps, les Etats disposant d'une large marge d'appréciation.

Cela amène à poser la question des sectes en terme de minorité. Il ne faut pas perdre de vue que les grandes religions tirent leur légitimité dans un Etat donné de leur caractère de religion de masse (autrefois religions d'Etat et encore aujourd'hui dans certains pays) et que les manifestations cultuelles auxquelles elles donnent lieu s'imposent comme phénomène culturel à la minorité.

8. Faut-il préconiser une action législative ou normative spécifique aux sectes?

La plupart des activités qui sont reprochées à certaines sectes constituent des délits de droit commun. Et en cas d'accumulation d'infractions caractérisées, la dissolution est possible.

Certaines difficultés existent qu'il ne faut pas se cacher. Dans le cas des mineurs, enfants d'adeptes par exemple, pour lequel se pose le problème du déclenchement de la procédure

1. See, *inter alia*: Case 7805/77, 5 May 1979, *Decisions and Reports*, No. 16, p. 68; Case 2299/64, 23 April 1965, *Collection of Decisions of the European Commission of Human Rights*, No. 16, p. 41; Case 7705/76, 5 July 1976, *Decisions and Reports* No. 9, p. 196; Case 8282/78 of 14 July 1980, *Decisions and Reports* No. 21, p. 109.

1. Voir notamment: Affaire 7805/77, 5 mai 1979, *Décisions et Rapports* n° 16, p. 68; Affaire 2299/64, 23 avril 1965, *Recueil de décisions de la Commission européenne des Droits de l'Homme* n° 16, p. 41; Affaire 7705/76, 5 juillet 1976, *Décisions et Rapports* n° 9, p. 196; Affaire 8282/78, 14 juillet 1980, *Décisions et Rapports* n° 21, p. 109.

ceedings to protect them arises, two measures are advisable:

— firstly, states which have not yet done so should be urged to ratify the European convention on custody of children;

— secondly, public prosecutor's departments should be given authority to institute judicial proceedings, whenever this is not already possible.

The problem of a possible legal vacuum arises particularly in the case of adult "victims" of sects. This would seem harder to solve, since it involves questions of individual freedom and ethics.

Should there be regulations on "dangerous" sects as such? How to distinguish between them? Should the risk be taken of interfering with the freedom of conscience or religion of a large number of people for the sake of protecting a minority?

Surely the solution should be to prevent rather than cure? Preventing would primarily mean informing the public for, as we have seen, sects are mainly dangerous because people know so little about them.

9. Conclusions

To permit genuine monitoring of their activities:

— sects should be obliged to register, indicating all their offshoots, and *a priori* supervision should be possible on the basis of their statutes;

— it should be possible to give the status of religious or cultural associations to all movements whose aims satisfy the relevant statutory criteria;

— information on the nature and activities of sects should be provided, particularly for adolescents. Independent bodies could be given the task of collecting and circulating this information;

— to protect minors and prevent abductions and transfers abroad, the member states should ratify the European Convention on Recognition and Enforcement of Decisions concerning Custody of Children and on Restoration of Custody of Children and adopt legislation giving it effect;

— to protect members who work for sects — often without pay — the authorities should ensure that they are registered and enjoy

visant à assurer leur protection, deux mesures sont à préconiser:

— d'une part, inviter les Etats qui ne l'ont pas encore fait à ratifier la convention européenne sur la garde des enfants;

— d'autre part, prévoir la possibilité, là où elle n'existe pas, pour le ministère public de saisir la justice.

Le problème d'un éventuel vide juridique se pose surtout s'agissant d'adultes «victimes» de sectes. Il apparaît plus difficile de le résoudre car nous entrons alors dans le domaine de la liberté individuelle et de la morale.

Faut-il alors préconiser l'adoption d'une réglementation visant les sectes «dangereuses» en tant que telles? Comment faire la distinction? Faut-il prendre le risque de porter atteinte à la liberté de conscience ou de religion de beaucoup pour protéger une minorité?

La solution ne devrait-elle pas plutôt viser à prévenir qu'à guérir? Prévenir consisterait d'abord et avant tout à éclairer le public puisque, nous l'avons vu, le grand danger des sectes vient de leur méconnaissance.

9. Conclusions

Pour permettre un véritable contrôle de leurs activités:

— l'enregistrement des sectes avec mention de toutes les filiales de la secte mère devrait être rendu obligatoire et un contrôle *a priori* devrait pouvoir s'exercer sur la base de leurs statuts;

— pourquoi ne pas reconnaître un statut d'association religieuse ou cultuelle à tous les mouvements dont les objectifs répondent aux critères posés par la loi pour ce statut;

— une information sur la nature et les activités des sectes devrait être donnée, aux adolescents en priorité. Pour cela, on pourrait confier à des organismes indépendants le soin de collecter et de diffuser cette information;

— afin de protéger les mineurs et de prévenir les cas d'enlèvements et de transferts à l'étranger, les Etats membres devraient ratifier la Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants et adopter une législation permettant de lui donner effet;

— pour protéger les membres qui travaillent pour les sectes — souvent bénévoles — les pouvoirs publics devraient veiller à ce qu'ils

social welfare protection, such as health insurance, unemployment insurance (on leaving the sect), pension scheme contributions, etc.

Reporting committee: Committee on Legal Affairs and Human Rights

Budgetary implications for the Assembly: none

Reference to committee: Doc. 5737 and 5767, Reference No. 1568 of 1 July 1987

Draft recommendation unanimously adopted by the committee on 13 November 1991

Members of the committee: Lord Kirkhill (*Chairman*), Mr Altug (*Vice-Chairman*), Mrs Ekman (*Vice-Chairwoman*), MM. Akçali, Amaral, Arnalds, Bindig, Brincat, Collette, Colombo, Columberg, De Decker, Espersen, Esteves, Fodor, Fuhrmann, Ghalanos, Gundersen, Stig Gustafsson, Hyland, Jansson, Karsay, Mrs Lentz-Cornette, MM. Meimarakis, Negri, Nuñez, Oehry, Petitpierre (*Alternate: Mrs Haller*), Pontillon, Posluch, Rodotà, Rokofyllos, Ruiz (*Alternate: Cuatrecasas*), von Schmude (*Alternate: Zierer*), Schwimmer, Sir Dudley Smith, Mrs Soutendijk van Appeldoorn, Mrs Staels-Dompas, MM. Stoffelen, Vogel, Ward, Worms.

N.B. The names of the members who took part in the vote are printed in italics.

See 23rd Sitting, 5 February 1992 (adoption of the draft recommendation as amended), and Recommendation 1178.

soient déclarés et bénéficient des garanties prévues par le droit social, telles que l'assurance maladie et l'assurance chômage (lorsqu'ils quittent la secte), la cotisation à une caisse de retraite, etc.

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Doc. 5737 et 5767, Renvoi n° 1568 du 1^{er} juillet 1987.

Projet de recommandation adopté par la commission à l'unanimité le 13 novembre 1991.

Membres de la commission: Lord Kirkhill (*Président*), M. Altug (*Vice-Président*), Mme Ekman (*Vice-Présidente*), MM. Akçali, Amaral, Arnalds, Bindig, Brincat, Collette, Colombo, Columberg, De Decker, Espersen, Esteves, Fodor, Fuhrmann, Ghalanos, Gundersen, Stig Gustafsson, Hyland, Jansson, Karsay, Mme Lentz-Cornette, MM. Meimarakis, Negri, Nuñez, Oehry, Petitpierre (*Remplaçant: Mme Haller*), Pontillon, Posluch, Rodotà, Rokofyllos, Ruiz (*Remplaçant: Cuatrecasas*), von Schmude (*Remplaçant: Zierer*), Schwimmer, Sir Dudley Smith, Mmes Soutendijk van Appeldoorn, Staels-Dompas, MM. Stoffelen, Vogel, Ward, Worms.

N.B. Les noms des membres qui ont pris part au vote sont indiqués en italique.

Voir 23^e séance, 5 février 1992 (adoption du projet de recommandation amendé), et Recommandation 1178.