

Délibération n° 2010-44 du 22 février 2010

Fonctionnement du service public – Etablissement pénitentiaire – Demande d'assistance spirituelle d'un ministre du culte – Demande d'agrément en qualité d'aumônier Convictions – Observations

La haute autorité a été saisie par un détenu d'une réclamation relative aux refus opposés à ses demandes d'assistance spirituelle d'un ministre du culte appartenant aux Témoins de Jehovah et au rejet de la demande d'agrément en tant qu'aumônier formulée par ce ministre du culte. Le réclamant estime que ces décisions sont constitutives d'une discrimination fondée sur les convictions religieuses. Après instruction, le Collège de la haute autorité constate que ces refus qui portent atteinte au droit à la liberté de conscience et d'opinion des détenus, affirmée par l'article D 432 du code de procédure pénale, la Règle pénitentiaire européenne 29.1 et l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme, constituent une discrimination fondée sur les convictions des intéressés. En conséquence, le Collège décide de formuler ses observations devant la Tribunal administratif saisi du refus de délivrance de l'agrément.

Le Collège,

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et notamment ses articles 9 et 14 ;

Vu les Règles pénitentiaires européennes ;

Vu le code de procédure pénale, et notamment son article D 432 ;

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire ;

Vu le décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président,

Décide :

La haute autorité a été saisie le 12 octobre 2006, d'une réclamation de Monsieur X, relative au rejet de ses demandes d'assistance spirituelle d'un ministre du culte appartenant aux Témoins de Jehovah. Ces décisions résultent du rejet opposé aux demandes d'agrément en tant qu'aumônier formulées par Monsieur Y, ministre du culte des Témoins de Jehovah, qui entendait l'assister, et qui vient au soutien de la réclamation de Monsieur X. Ce dernier et Monsieur Y estiment qu'ils font l'objet d'une discrimination fondée sur leurs convictions.

Monsieur X a été détenu à la maison d'arrêt depuis août 2005, il est actuellement incarcéré dans un autre centre de détention.

Se réclamant des Témoins de Jehovah, et abonné aux revues de cette confession avant son incarcération, Monsieur X a sollicité et obtenu de la direction de l'établissement pénitentiaire l'autorisation de recevoir ces périodiques par voie d'abonnement à compter du 23 décembre 2005.

Parallèlement, Monsieur X a souhaité bénéficier de l'assistance spirituelle d'un ministre du culte appartenant aux Témoins de Jehovah.

Le 20 octobre 2005, Monsieur Y, nommé ministre du culte par l'assemblée locale des Témoins de Jehovah, a donc sollicité du Directeur de la maison d'arrêt un permis de visite pour Monsieur X.

Par courrier du 2 décembre 2005, le directeur de l'établissement a considéré que « *les Témoins de Jehovah [n'avaient] pas de statut particulier concernant les visites auprès des détenus* » et qu'en conséquence, Monsieur Y devrait visiter Monsieur X au parloir « familles ».

Après s'être vu refuser l'accès au parloir en possession de la Bible, Monsieur Y a saisi le directeur de l'établissement d'une demande visant à clarifier ses conditions d'accès au parloir et il a parallèlement adressé au Directeur régional, le 29 décembre 2005, une demande d'agrément en qualité d'aumônier.

Le 3 janvier 2006, le directeur régional a refusé de faire droit à sa demande au motif qu'elle « *doit (...) être présentée par les instances nationales de votre association auprès de la direction de l'administration pénitentiaire* ».

Quant au directeur de la maison d'arrêt, il a précisé à Monsieur Y, par courrier du 6 mars 2006, que : « *si effectivement vous avez pu obtenir la délivrance d'un permis de visite pour rencontrer, au titre des articles D 403 à D 410, Monsieur X, dans le cadre des parloirs, il ne m'apparaît pas que cette autorisation emporte le droit d'exercer votre ministère cultuel de témoin de Jehovah dans ces locaux qui n'ont pas une telle vocation. Si je vous reconnaissais cette licence d'exercice d'une pratique cultuelle dans les locaux de visite, il y aurait inmanquablement, le cas échéant, d'autres demandes comparables provenant de représentants de confessions ou cultes, à ce jour, non agréés au titre d'aumônerie auprès de l'Administration Pénitentiaire. Il ne me paraît donc pas souhaitable que des locaux de visite très fréquentés par des familles, puissent devenir des lieux d'exercice habituel de l'expression d'une pratique religieuse. (...) En conséquence, n'ayant pas la qualité de membre officiel d'un culte agréé au titre d'une Aumônerie par l'Administration Pénitentiaire, et ne pouvant de ce fait vous voir accorder, de surcroît, l'autorisation d'exercice officiel d'un service religieux dans des locaux de parloir non dédiés à cet usage, je ne peux que vous refuser la possibilité d'accéder dans ces locaux munis des ouvrages religieux sollicités* ».

Monsieur Y, qui avait présenté, le 25 février 2006, une nouvelle demande d'agrément auprès du directeur régional, s'est vu opposer une décision tacite de refus, le 20 mai 2006. Il a alors contesté cette décision devant le Tribunal administratif, qui a annulé le refus pour défaut de motivation, le 8 février 2008.

Le Tribunal administratif ayant enjoint au directeur régional des services pénitentiaires de réexaminer la demande d'agrément dans un délai de quatre mois, celui-ci a, par courrier du 7 avril 2008, opposé un nouveau refus au motif qu'aucune disposition n'impose à l'administration pénitentiaire « *d'offrir à tous les détenus la possibilité d'avoir accès à un représentant de leur culte dans les établissements pénitentiaires. Il revient à l'administration d'organiser le culte en fonction des attentes de la population pénale. Ainsi, ce n'est que lorsqu'une prison accueille un nombre suffisant de détenus appartenant à une même religion qu'un représentant de cette religion doit être agréé. Or, il est patent que la demande d'exercer le culte des Témoins de Jehovah est très peu exprimée en milieu pénitentiaire et que les rares demandes qui le sont ne justifient pas que l'administration procède à des recrutements d'aumôniers et à l'organisation de ce culte* ».

Un recours contre cette décision a été déposé devant le Tribunal administratif. Il est actuellement pendant.

Monsieur X a également saisi la haute autorité qui a diligenté une enquête à la fois sur le refus d'agrément sollicité par le ministre du culte et sur le rejet de ses demandes d'assistance spirituelle.

Si l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 pose le principe selon lequel « *la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* », il impute néanmoins, à la charge de la collectivité publique, « *les dépenses relatives à des services d'aumôneries et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics, tels que (...) prisons* ».

Aux termes de l'article D 432 du code de procédure pénale, « *chaque détenu doit pouvoir satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale ou spirituelle. Il peut à ce titre participer aux offices ou réunions organisées par les personnes agréées à cet effet* ».

Selon l'article D 433 du même code, « *le service religieux est assuré, pour les différents cultes, par des aumôniers désignés par le directeur régional qui consulte à cet effet l'autorité religieuse compétente, et après avis du préfet. Ces aumôniers consacrent tout ou partie de leur temps à cette fonction selon le nombre des détenus de leur confession qui se trouvent dans l'établissement auprès duquel ils sont nommés* ».

L'article 26 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009, postérieure aux faits de l'espèce, dispose quant à lui que « *les personnes détenues ont droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion. Elles peuvent exercer le culte de leur choix, selon les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement* ».

Il ressort de l'enquête que « *l'administration pénitentiaire n'a agréé pas d'aumônier témoin de Jehovah en raison du nombre très limité d'adeptes de ce culte actuellement incarcérés. Il ne s'agit donc pas d'une position de principe mais d'une approche pragmatique de cette question : il revient à l'administration pénitentiaire d'organiser le culte en fonction des attentes de la population pénale. Or, les demandes d'exercer le culte des témoins de Jehovah sont si peu exprimées en milieu pénitentiaire qu'elles ne suffisent à justifier le recrutement d'aumôniers, leur agrément et l'organisation de ce culte* » (courrier adressé à la haute autorité le 21 décembre 2007).

Toutefois, selon le courrier adressé le 3 janvier 2006 à la Direction régionale, le refus a été motivé par le fait que la circulaire du 18 décembre 1997 « évoque (...) une liste limitative des cultes autorisés telle que définie par le Bureau central des Cultes du Ministère de l'intérieur, et les Témoins de Jehovah ne figurent pas dans cette liste ».

Or, cette motivation, invoquée par d'autres directeurs régionaux pour refuser les agréments, a conduit le Tribunal administratif de Paris à annuler, par un jugement du 6 juillet 2007, le refus opposé par le ministre de la Justice à la demande de l'Association cultuelle des Témoins de Jehovah de France de la reconnaître officiellement en vue d'autoriser l'agrément de ministres de ce culte en qualité d'aumôniers des établissements pénitentiaires.

Le commissaire du gouvernement a ainsi relevé que « le refus par le ministre de reconnaître le culte de l'association requérante a pour effet de ne pas permettre aux directeurs régionaux d'agréer des aumôniers de ce culte dans les prisons. Ce refus n'empêche pas les membres de ce culte de pratiquer leur religion. Il est certain cependant que ce refus limite le droit d'exercer sa religion en empêchant les célébrations collectives ou les entretiens spirituels ».

Le commissaire du gouvernement a conclu qu' « il ne peut guère être soutenu que l'activité de cette association religieuse constitue par elle-même une menace à l'ordre public mais plus simplement il appartient à l'administration d'apprécier si l'importance du nombre des détenus de cette confession justifie la reconnaissance de ce culte en vue de l'agrément d'aumôniers nommés dans les prisons et rémunérés par l'Etat ».

Le tribunal administratif a estimé « qu'en se bornant à renvoyer à la liste des six cultes reconnus, telle que définie par le bureau des cultes du ministère de l'Intérieur et reprise par la circulaire [précitée], le Garde des Sceaux, ministre de la Justice a entaché sa décision implicite d'erreur de droit » (TA de Paris, 6 juillet 2007, n° 0613450).

En l'espèce, considérant que le statut d'association cultuelle et les garanties afférentes ont été reconnus par la jurisprudence du Conseil d'Etat à l'association des Témoins de Jehovah (par ex., C.E., 30 mars 2007, *Ville de Lyon*), il apparaît que le refus opposé de lui attribuer l'agrément qu'il sollicite est de nature à limiter l'exercice de la liberté de religion des détenus appartenant à cette confession sans que des considérations touchant à l'ordre public puissent être invoquées.

Constatant, d'une part, que les observations du ministère de la Justice adressées à la haute autorité n'apportent aucune précision ni sur l'importance du nombre de détenus adeptes de ce culte dans l'établissement visé, ni sur « les attentes de la population pénale » et, d'autre part, que cet argument du nombre d'adeptes n'est jamais invoqué pour apprécier le bien fondé des demandes d'agrément sollicités pour les ministres du culte des quatre principales confessions (catholique, protestante, juive et musulmane), le Collège de la haute autorité considère que les refus opposés aux demandes d'agrément de Monsieur Y reposent sur les convictions de l'intéressé et constituent une rupture d'égalité devant la loi.

Au niveau européen, la Règle 29.1 des Règles pénitentiaires européennes (RPE), qui bien qu'elles soient dépourvues de valeur contraignante pour les Etats constituent un outil de référence pour l'administration pénitentiaire, énonce que « le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion des détenus doit être respecté ».

La règle 29.2 ajoute à la reconnaissance de ce principe, l'obligation positive pour les autorités pénitentiaires de faciliter la pratique religieuse et le respect des croyances des détenus.

En l'espèce, la réponse fournie par l'administration pénitentiaire ne permet en aucun cas d'apprécier l'impossibilité matérielle mentionnée dans la Règle 29.2.

En réponse au courrier de notification de charges qui lui a été adressé le 31 août 2009, le directeur de l'administration pénitentiaire a souligné les « *contraintes matérielles et de sécurité qu'engendre l'organisation régulière d'offices et de réunions cultuelles* », en raison desquelles « *l'administration pénitentiaire, en référence à la règle 29.2 des RPE, n'est pas en mesure d'organiser les offices et réunions d'une religion non encore servie par un aumônier agréé à l'attention d'un seul détenu d'un établissement* ». Parmi ces contraintes figurent la « *nécessité de disposer de locaux disponibles à usage cultuel dans les établissements* », et « *la nécessité d'affecter le personnel nécessaire à la surveillance de la circulation et de la participation au culte d'un seul détenu* ».

Dans le même courrier, le directeur de l'administration « *confirme que l'administration pénitentiaire n'organise une pratique cultuelle collective qu'en fonction des attentes de la population pénale. Dès lors, une demande d'agrément ne pourra pas prospérer si, sur un établissement pénitentiaire donné, aucun détenu n'a demandé l'accès à un aumônier du culte considéré* ».

Toutefois, en l'absence de données précises sur le nombre de détenus concernés, le Collège de la haute autorité n'est pas en mesure d'écarter l'atteinte à la liberté de religion, de pensée et de conscience garantie par la Règle 29.1.

Par ailleurs, l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) suppose le respect par les autorités publiques de toutes les convictions, y compris les Témoins de Jehovah (*Kokkinakis c/ Grèce*, 25 mai 1993).

Ce droit suppose également que toute personne puisse manifester ses convictions. Dans l'affaire *Poltoratski c/ Ukraine* du 29 avril 2003, la Cour européenne a estimé que le fait pour un détenu de n'avoir pu ni assister au service religieux hebdomadaire ouvert aux autres détenus ni recevoir la visite d'un aumônier alors qu'il en avait fait la demande, s'analysait en une ingérence dans sa « *liberté de manifester sa religion ou sa conviction* » ; « *pareille ingérence est contraire à l'article 9 de la Convention sauf si, 'prévues par la loi', elle poursuit un ou des buts légitimes au regard du second paragraphe de cet article (9) et, de surcroît, est 'nécessaire dans une société démocratique' pour les atteindre* ».

En cas d'ingérence d'une autorité administrative dans l'exercice du droit à manifester sa liberté religieuse, la Cour vérifie qu'elle est prévue par la loi, qu'elle a un but légitime et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique, c'est-à-dire qu'elle est proportionnée au but légitime.

En l'espèce, le refus opposé à la demande d'agrément en tant qu'aumônier de Monsieur Y paraît de nature à limiter le droit de Monsieur X à exercer sa religion, et à constituer une ingérence dans sa liberté de manifester ses convictions.

Si cette restriction paraît prévue par la loi au sens de la Convention, elle ne semble justifiée ni par une éventuelle menace à l'ordre public, l'association des Témoins de Jehovah s'étant vue

reconnaître le statut d'association cultuelle par le juge administratif, ni par un autre but légitime touchant à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

Au regard de l'article 14 de la Convention, sont prohibées les différences de traitement ne pouvant faire l'objet d'une « *justification objective et raisonnable* » soit parce qu'elles ne poursuivent pas un « *but légitime* », soit parce qu'il n'existe pas de « *rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* ».

En l'espèce, le fait que les fidèles des quatre grandes confessions sont en mesure, quel que soit le nombre de pratiquants détenus dans un centre pénitentiaire, de pratiquer sans restriction leur culte en bénéficiant des services d'un aumônier paraît de nature à établir la différence de traitement.

La circonstance que Monsieur X a pu bénéficier de la visite de Monsieur Y seulement au parler « famille » de la maison d'arrêt constitue en réalité une limite à sa pratique religieuse dès lors que, comme l'a souligné la Direction régionale dans le courrier du 6 mars 2006 précité, le permis de visite n'emporte pas le droit d'exercer un ministère cultuel dans des locaux fréquentés par des familles et qui n'ont pas vocation à servir de lieux d'exercice habituel de l'expression d'une pratique religieuse.

De surcroît, cette limitation paraît de nature à espacer les rencontres avec le ministre du culte qui, face à l'impossibilité de pratiquer des offices auxquels pourraient assister simultanément plusieurs détenus, est contraint de partager son temps entre ces derniers.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Collège de la haute autorité constate que les refus opposés aux demandes d'agrément en qualité d'aumônier déposées par Monsieur Y, et par voie de conséquence aux demandes d'assistance d'un ministre du culte formulées par Monsieur X constituent une discrimination fondée sur les convictions des intéressés, prohibées notamment par l'article 14 combiné avec l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme.

En conséquence, le Collège décide de formuler ses observations devant le Tribunal administratif saisi du refus de délivrance de l'agrément de Monsieur Y.

Le Président

Louis SCHWEITZER