

N° 385929

M. B...

10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies

Séance du 15 janvier 2016

Lecture du 10 février 2016

CONCLUSIONS

Mme Aurélie BRETONNEAU, rapporteur public

Contrairement à ce qu'escomptait le requérant lorsqu'il a produit son mémoire complémentaire, ce litige ne sera pas l'occasion, pour le Conseil d'Etat, de se prononcer pour la première fois sur le droit des personnes détenues à bénéficier d'une alimentation conforme à leurs croyances religieuses. Par une décision lue le lendemain de la production de ce mémoire, en effet, vous avez jugé que les dispositions du règlement type des établissements pénitentiaires ne portent pas une atteinte excessive au droit des personnes détenues de pratiquer leur religion en n'imposant à l'administration pénitentiaire qu'une obligation de moyens, et non de résultat, en matière de fourniture d'une alimentation respectant les convictions religieuses (CE, 25 février 2015, *M. S...*, n° 375724, à mentionner aux Tables).

Cette décision n'enlèvera cependant pas tout intérêt à votre intervention – du moins si vous nous suivez. Nous vous proposons en effet de la compléter, dans le cadre du contrôle *in concreto* qu'implique l'examen du refus litigieux d'un chef d'établissement pénitentiaire de fournir des repas halal à certains détenus, d'un codicille que le contrôle *in abstracto* effectué dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre les dispositions réglementaires du code de procédure pénale n'avait pas permis de formuler.

Le litige est né au centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier où M. B..., de confession musulmane, est détenu. Par un courrier du 23 mars 2013, il a sollicité du directeur du centre pénitentiaire de proposer régulièrement aux détenus de confession musulmane des menus composés de viande halal. Face au refus qui lui a été opposé le 11 avril suivant, il a saisi le tribunal administratif de Grenoble dont il a obtenu l'annulation du refus et l'injonction faite au directeur, à compter d'un délai de trois mois après le jugement, « de proposer régulièrement aux détenus de confession musulmane des menus composés de viandes "halal" ».

Le ministre a demandé le sursis à exécution de ce jugement et, n'ayant pas convaincu la cour, l'a finalement obtenu devant vous, par une décision du 16 juillet 2014. Vous avez été sensibles aux arguments de notre collègue Edouard Crépey et estimé, d'une part, que l'exécution de l'injonction emporterait des conséquences difficilement réversibles, en termes d'organisation et de coût pour l'établissement pénitentiaire mais aussi d'ordre public si, *in fine*, la distribution de repas halal amorcée devait être stoppée ; d'autre part, que la question de l'ampleur des obligations positives pesant sur l'administration au regard du droit des détenus à pratiquer leur culte méritait un examen approfondi, comme l'a confirmé par la suite le traitement de cette question par une décision fichée.

Parallèlement, la cour administrative d'appel de Lyon, au fond, a infirmé le jugement et rejeté la demande de M. B..., estimant en particulier que l'équilibre ménagé, en termes d'offre alimentaire, au centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier procédait d'une juste conciliation entre nécessités du service public et droits des personnes détenues en matière religieuse. M. B... demande l'annulation de son arrêt.

C'est donc à front renversé de la configuration dont vous avez eu à connaître au stade du sursis, dans les habits moins ajustés de juge du fond et dans un cadre jurisprudentiel plus étoffé qu'alors, que vous devez vous prononcer pour la seconde fois sur ce litige.

Nous ne pensons pas vous faire injure en vous rappelant succinctement, d'une part, le cadre juridique applicable, d'autre part, l'offre alimentaire en question.

Le cadre juridique est surplombé par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui garantit la liberté religieuse pourvu que sa manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi, et par le principe de laïcité, issu de l'article 1^{er} de la Constitution, qui garantit lui aussi le libre exercice de tous les cultes, en interdisant à l'Etat d'en reconnaître un seul et en faisant en sorte qu'aucun ne prenne le dessus sur les autres dans la République. De ce principe, qui fait de la neutralité religieuse de tous dans l'espace public le pendant et même la condition nécessaire de la liberté religieuse de chacun dans son for intérieur, le Conseil constitutionnel a essentiellement tiré qu'il est interdit « à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers » (Conseil constitutionnel, n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004, consdt. 18). Il est important de noter que le Conseil constitutionnel l'a dit à propos de la Charte des droits fondamentaux de l'Union et du droit de manifester ses convictions religieuses que son article II-70 instaure, en relevant que ce droit trouve à s'interpréter comme le droit à la liberté de religion garanti par l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; il s'est ensuite référé à la jurisprudence de la Cour EDH pour en déduire que, dès lors que ce droit souffrait des restrictions tenant notamment à la sécurité et à l'ordre publics, alors il n'était pas contraire au principe de laïcité résultant de la Constitution. Il s'agit donc, une fois n'est pas coutume, de la lecture constitutionnelle du droit conventionnel, qui a permis au Conseil constitutionnel de juger que la ratification de la Charte n'appelait pas de révision de la Constitution (consdt. 22).

Ces principes constitutionnels ont été mis en musique par le législateur pour régler le cas particulier de la liberté religieuse en prison. Nul n'est en effet besoin d'épiloguer sur le fait que, privés de leur liberté d'aller et venir, les personnes détenues voient leur espace privé largement se confondre avec l'espace public de la prison et que les laisser croire même en leur for intérieur suppose un minimum d'actions positives de la part de l'administration.

C'est la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat qui, la première, a pris à bras le corps la question du libre exercice du culte dans les lieux de vie contraints. Son article 2 dispose ainsi que, par dérogation à l'interdiction faite à la République de subventionner un culte, peuvent être inscrites aux budgets des collectivités publiques les dépenses relatives à des services d'aumônerie et destinées à assurer le libre exercice des cultes dans les établissements publics tels que lycées, collèges, écoles, hospices, asiles et prisons.

Au-delà de la question de l'aumônerie, les législations particulières ont réglé les modalités d'exercice du culte dans les lieux dits de privation de liberté. Pour ce qui est des établissements pénitentiaires, ce sont aujourd'hui la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire et le code de procédure pénale qui fixent les prescriptions applicables à l'administration. L'article 26 de la loi dispose 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. » Dans ce cadre, les articles R. 57-9-3 et suivants régissent les modalités de l'assistance spirituelle tandis que l'article R. 57-6-18 portant règlement intérieur type règle plus particulièrement la question de l'alimentation culturelle. Il prévoit en effet que « Chaque personne détenue reçoit une alimentation variée, bien préparée et présentée, répondant tant en ce qui concerne la qualité que la quantité aux règles de la diététique et de l'hygiène, compte tenu de son âge, de son état de santé, de la nature de son travail et, dans toute la mesure du possible, de ses convictions philosophiques ou religieuses. »

Enfin, toujours au plan national, on mentionnera au titre du droit souple l'avis du contrôleur général des lieux de privation de liberté du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté. Il y est précisé, s'agissant des prescriptions alimentaires de nature religieuse, que « Les lieux de privation de liberté doivent être organisés désormais pour pouvoir fournir des menus répondant aux exigences alimentaires particulières, dès lors [qu'elles] relèvent de pratiques confessionnelles ». Il est recommandé à ce titre aux chefs d'établissements pénitentiaires de permettre, sous réserve des exigences liées à la santé des personnes ou au bon ordre des établissements, l'observance de périodes de jeûne et de fournir dès lors que les conditions du marché le permettent des aliments préparés selon les rites approuvés par les autorités religieuses compétentes. Des considérations sceptiques sur l'impossibilité dans laquelle se trouverait l'administration pénitentiaire, en particulier dans les établissements approvisionnés en plats préparés par des prestataires extérieurs, de fournir des menus « confessionnels » se retrouvent dans les rapports d'activité pour 2012 et 2013.

Le requérant, lui, fait plus grand cas de l'aspect conventionnel des choses, en invoquant en particulier l'article 9 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et plus précisément l'interprétation qu'en a donné la Cour européenne des droits de l'homme. Il est vrai que cette dernière s'est à plusieurs reprises prononcée sur la question de l'alimentation culturelle. Elle a jugé, d'abord, que l'abattage rituel constituait bien un droit garanti par l'article 9 de la convention (CEDH, 27 juin 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedk c. France*, n° 27417/95, §§ 73 et 74). Elle s'est penchée, ensuite, sur la question spécifique des prisons, concluant à la violation de l'article 9 dans le cas de détenus bouddhistes n'ayant pas été mis à même de disposer de repas végétariens (CEDH, 7 décembre 2010, *Jakóbski c/ Pologne*, n° 18429/06, §§ 44 et 45 ; CEDH, 17 décembre 2013, *Vartic c. Roumanie*, n° 14150/08, §§ 44 à 55). Elle a, à ces occasions, attiré l'attention des Etats, nonobstant son caractère non normatif, sur la règle pénitentiaire européenne n° 22.1 selon laquelle « Les détenus doivent bénéficier d'un régime alimentaire tenant compte (...) de leur religion ». Il est intéressant de noter qu'en attrayant tant l'abattage rituel que le régime végétarien dans le champ de l'article 9, la Cour a réservé le même sort aux prescriptions alimentaires religieuses négatives (interdiction de la viande de porc ou de la viande en général) et positives (conformité halal ou casher notamment), alors même que les interdits alimentaires sont plus faciles à respecter que les obligations de faire pour l'administration.

Comme à son habitude et conformément à son office, la Cour a mené dans chaque espèce une appréciation circonstanciée de la situation de la personne détenue, examinant en particulier si la préparation de repas conformes à ses convictions religieuses butait sur des difficultés financières ou techniques pour l'administration (v. not. *Vartic c. Roumanie*, § 48 et 49) et si des alternatives à l'alimentation carcérale (possibilité de se procurer de l'alimentation au parloir, par voie postale ou par la cantine) étaient ouvertes au prisonnier (v. not. *Vartic c. Roumanie*, § 50).

Par ailleurs, l'article 18 du pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que « Toute personne a droit à sa liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement. (...) ». Le texte ajoute toutefois, dans la droite lignée de la jurisprudence de la CEDH, que « La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaire à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui ».

Enfin l'article 10 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est rédigé en des termes très similaires à l'article 18 du Pacte. Mais en tout état de cause, nous ne le croyons pas opérant en matière de pratique religieuse en prison, dès lors que les Etats membres, en régissant cette matière, ne mettent pas en œuvre le droit de l'Union (sur ce champ d'application de la charte, v. son article 51).

Au regard de l'ensemble de ces normes applicables, et au vu de l'interprétation que donne la Cour européenne de l'article 9 de la convention, vous avez jugé, par votre décision S... n° 375724 précitée, que « l'observation¹ de prescriptions alimentaires peut être regardée comme une manifestation directe de croyances et pratiques religieuses ». Vous avez ajouté que « les dispositions du règlement type des établissements pénitentiaires annexé à l'article R. 57-6-18 du code de procédure pénale, qui visent à permettre l'exercice par les personnes détenues de leurs convictions religieuses en matière d'alimentation sans toutefois imposer à l'administration de garantir, en toute circonstance, une alimentation respectant ces convictions, ne peuvent être regardées, eu égard à l'objectif d'intérêt général du maintien du bon ordre et de la sécurité des établissements pénitentiaires et aux contraintes matérielles propres à la gestion de ces établissements, comme portant une atteinte excessive au droit des personnes détenues de pratiquer leur religion. » Nous lisons cette décision comme signifiant que l'administration est en principe tenue de fournir aux personnes détenues une alimentation conforme à leurs convictions religieuses sous la seule réserve des contraintes liées au bon ordre et à la sécurité des établissements pénitentiaires et des contraintes matérielles propres à la gestion de ces établissements, ce qui consacre au demeurant l'homothétie entre article 9 de la convention et article 26 de la loi pénitentiaire. Elle consacre ainsi la différence de situation, tenant au caractère captif du détenu dont vous avez déjà tiré l'idée d'une vulnérabilité particulière dont découlent des obligations positives idoines pour l'administration, entre service de restauration en prison et cantines scolaires. Elle renvoie ce faisant le soin au juge saisi d'un litige individuel d'examiner si, dans les circonstances de chaque espèce, l'administration a respecté l'obligation de moyens qui pesait sur elle et dont seules des contraintes légitimes ont empêché la pleine concrétisation.

¹ Nous aurions pour notre part plutôt parlé d'observance.

S'agissant précisément de l'offre alimentaire en l'espèce, elle se décline en trois volets :

- le service de restauration quotidienne propose aux détenus, à chaque repas, trois menus : normaux, sans porc et végétarien ;
- cette offre est complétée, lors des fêtes religieuses, par une offre adaptée incluant, s'agissant des détenus de confession musulmane, de la viande halal ;
- cette offre est également complétée, tout au long de l'année, mais hors restauration gratuite, par la possibilité pour les détenus de cantiner des produits certifiés halal.

Il nous semble que c'est conformément au cadre juridique précédemment décrit, mais en partie par anticipation, ce qui explique certaines maladresses d'écriture, que la cour a estimé cette offre satisfaisante en l'espèce. Cela vous conduira à écarter le premier moyen d'erreur de droit dans le maniement des articles 9 de la convention et 26 de la loi.

Commençons par la maladresse, que cible le premier moyen d'erreur de droit : la cour n'a pas, littéralement, rapporté les restrictions apportées aux pratiques alimentaires à caractère religieux des personnes détenues aux exigences liées au bon ordre, à la sécurité et à la gestion des établissements pénitentiaires. Elle s'est contentée, après avoir décrit l'état de l'offre alimentaire, de conclure qu'elle témoignait d'un « juste équilibre entre les nécessités du service public et les droits des personnes détenues en matière religieuse ». Toutefois, la nature des nécessités du service public qui étaient alléguées par l'administration relevaient bien des contraintes matérielles propres à la gestion de l'établissement – surcoûts engendrés par l'achat de viande certifiée halal, manque de capacités de stockage permettant de conserver ces produits à part des autres aliments et de personnel formé aux règles de fabrication et de distribution de telles préparations. Dans ces conditions, il nous semblerait excessivement formaliste de censurer l'inexactitude de langage consistant à parler de « nécessités du service public », alors que par delà l'étiquette, ce sont les bonnes justifications qui ont été prises en compte. Nous vous invitons donc à écarter le premier moyen d'erreur de droit tiré de ce que la cour aurait mis le droit garanti par les stipulations invoquées en balance avec des justifications non admises par l'article 26 de la loi pénitentiaire.

Le deuxième moyen est dirigé contre l'autre plateau de la balance. Il est tiré de ce que la cour ne pouvait estimer compatibles avec les stipulations invoquées un régime alimentaire se bornant à s'abstenir d'imposer aux détenus de confession musulmane la consommation d'aliments prohibés, alors que des obligations positives pèsent sur l'administration pour permettre au détenu de se nourrir conformément à leurs besoins et à leurs convictions. Mais en réalité la cour n'a pas raisonné ainsi et elle s'est bien placée dans le cadre d'une obligation de moyens mise à la charge de l'administration pour assurer dans la mesure du possible une alimentation positivement conforme aux prescriptions religieuses. Elle a ainsi relevé non seulement que le jeu des menus quotidiens permettait d'éviter le porc et la viande non conforme aux préceptes de la religion musulmane, mais également que l'administration fournissait de la viande conforme à ces préceptes, lors des fêtes religieuses et dans le cadre de la cantine. C'est l'ensemble de ce dispositif qu'elle a mis en balance avec les contraintes invoquées par l'administration pour en déduire qu'il satisfaisait à l'obligation de fournir une nourriture conforme « dans toute la mesure du possible » comme le prescrit le règlement intérieur type dont la conventionnalité est admise par votre décision S... n° 375724 précitée. Curieusement, le requérant ne critique pas frontalement la qualification juridique opérée par la

cour à l'occasion de cette balance, se plaçant exclusivement sur le terrain d'erreur de droit. Et d'erreur de droit, nous n'en voyons pas.

C'est le troisième moyen qui devrait vous amener selon nous à compléter quelque peu votre jurisprudence *S...* n° 375724 précitée. Il est tiré de la méconnaissance, par l'offre alimentaire du centre pénitentiaire, de l'article 14 de la convention EDH combiné à l'article 9 – autrement dit du caractère discriminatoire de cette offre alimentaire. Deux discriminations sont invoquées à ce titre.

La première ne vous retiendra pas. Elle est tirée de ce que les musulmans seraient traités de façon discriminatoire par rapport aux personnes détenues ne pratiquant pas cette religion. Mais il ne ressort absolument pas des pièces du dossier qu'une offre alimentaire adaptée serait fournie aux personnes détenues d'autres confessions impliquant des prescriptions alimentaires – au contraire, il en ressort très clairement que l'offre gratuite quotidienne est aconfessionnelle.

La seconde est plus intéressante : il est soutenu que la possibilité d'acheter des produits halal est discriminatoire à l'encontre des détenus de confession musulmane ne disposant pas de ressources suffisantes pour se permettre de cantiner.

Vous pourriez plus facilement écarter l'argument si vous considériez que, même sans cette offre complémentaire payante, l'offre alimentaire du centre pénitentiaire était par elle-même satisfaisante au regard de la liberté de religion.

Or – et nous faisons pour l'affirmer un détour par la qualification retenue par la cour même si elle n'est pas directement contestée – il nous semble difficile de l'admettre. Comme on l'a vu, le droit de manifester sa religion implique que, dans l'idéal, l'administration pénitentiaire mette à disposition non seulement des plats ne comportant pas d'aliments prohibés (c'est le cas des menus végétariens et sans porc), mais également des plats préparés conformément aux croyances religieuses. Même si nous n'avons pas trouvé d'affirmation claire en ce sens, il nous semble ressortir assez nettement de la jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme qu'elle estimerait que, dans l'idéal, un détenu musulman doit être mis à même, s'il n'entend pas se priver de viande, de consommer de la viande halal. Comme nous l'avons vu également, la cour admet que la prison n'est pas un monde idéal et que des contraintes légitimes peuvent empêcher la fourniture quotidienne et gratuite de tels aliments. En l'espèce, les contraintes invoquées pour justifier l'absence de viande halal dans les menus « de droit commun » sont essentiellement liées aux difficultés d'organisation, en termes de circuit de distribution, qu'induirait la distribution à chaque repas de menus confessionnels ne devant pas être confondus ou en contact avec les autres menus. Or force est d'admettre que de telles considérations valent difficilement pour une distribution alternative ne passant pas par les circuits de distribution quotidiens, à telle enseigne que l'approvisionnement de la cantine en viande halal est en l'espèce effectif et ne se heurte à aucune difficulté de l'aveu même de l'administration. Nous en déduisons que l'administration, qui n'est autorisée à déroger à l'idéal que pour autant qu'elle est contrainte de le faire, se doit, dès lors que rien n'y fait obstacle, de fournir en guise d'alternative des aliments halal, dans le cadre de la cantine, pour qu'en l'espèce, l'article 9 soit respecté.

Si l'on entre dans ce raisonnement, alors la difficulté soulevée par le pourvoi est réelle, puisqu'elle fait dépendre la possibilité offerte aux détenus de bénéficier d'une alternative aux menus aconfessionnels, alternative nécessaire au respect de l'article 9 en l'espèce, de leurs

moyens financiers. Or la Cour européenne des droits de l'homme a fermement refusé, dans son arrêt *Vartic c. Roumanie*, de prendre en compte des alternatives rendues *de facto* accessibles à une partie seulement des détenus concernés. Elle a ainsi écarté l'argument tiré par l'Etat roumain de ce que les détenus avaient le droit de se faire apporter de la nourriture conforme à leurs convictions au parloir en relevant qu'il s'agissait là d'une compensation imparfaite, puisqu'elle dépendait de la situation financière et géographique de la famille du détenu (§ 50).

Si nous pensons pouvoir malgré tout déminer la difficulté soulevée par le pourvoi, c'est parce que nous ne croyons pas les détenus indigents exclus du système de la cantine.

En vertu de l'article 31 de la loi pénitentiaire en effet, « Les personnes détenues dont les ressources sont inférieures à un montant fixé par voie réglementaire reçoivent de l'Etat une aide en nature destinée à améliorer leurs conditions matérielles d'existence. Cette aide peut aussi être versée en numéraire dans des conditions prévues par décret. » L'article D. 347-1 du code de procédure pénale pris pour l'application de cet article, fixe le plafond de ressources² et précise que « L'aide est fournie prioritairement en nature, notamment par la remise de vêtements, par le renouvellement de la trousse de toilette (...) et par la remise d'un nécessaire de correspondance. » En pratique, les personnes détenues en difficulté financière se voient aussi accorder la mise à disposition gratuite en cellule de la télévision. Compte tenu du « notamment » figurant dans le texte du décret et de l'usage effectif que fait l'administration pénitentiaire de l'aide en nature, nous ne pensons pas inatteignable, ni en droit ni en pratique, de juger qu'il appartient à l'administration, dans le cas où comme en l'espèce elle propose sans difficulté des produits alimentaires confessionnels dans le cadre de la cantine, de permettre aux détenus indigents d'accéder à ces produits par le biais de l'aide en nature, dans la limite des contraintes budgétaires et d'approvisionnement.

Au prix de cette précision, nous vous proposons de juger que la cour n'a pas commis d'erreur de droit au regard de l'article 14 de la convention en faisant partiellement reposer la conformité de l'offre alimentaire à l'article 9 sur un système d'approvisionnement payant.

PCMNC – Rejet.

² « Les personnes détenues sont considérées comme dépourvues de ressources suffisantes lorsque, cumulativement : / -la part disponible du compte nominatif pendant le mois précédant le mois courant est inférieure à 50 € ; / -la part disponible du compte nominatif pendant le mois courant est inférieure à 50 € ; / -et le montant des dépenses cumulées dans le mois courant est inférieur à 50 €. »