





L'agrément d'aumôniers des Témoins de Jéhovah au sein des établissements pénitentiaires

Marie Sirinelli, Premier conseiller à la cour administrative d'appel de Paris

Par quatre arrêts lus le 30 mai 2011 (req. n^{os} 10PA03567, 10PA03589 et 10PA03618) et le 27 juin 2011 (req. n° 10PA03749, reproduit ci-après), la cour administrative d'appel de Paris s'est prononcée sur les refus opposés par l'administration aux demandes d'agrément d'aumôniers des établissements pénitentiaires se réclamant du culte des Témoins de Jéhovah. Les juges d'appel ont ainsi eu l'occasion de revenir sur le cadre juridique gouvernant l'organisation de tels services d'aumônerie, qui repose, en premier lieu, sur le principe de liberté de culte des détenus.













Le caractère cultuel des associations des Témoins de Jéhovah

Dans les trois premières espèces, le garde des Sceaux relevait appel devant la cour de trois jugements du tribunal administratif de Paris annulant les décisions implicites de rejet des demandes individuelles d'agrément présentées par des ministres du culte rattachés à la confession des Témoins de Jéhovah ; le tribunal avait, en effet, considéré qu'il ne résultait d'aucune disposition en vigueur que la désignation d'un aumônier puisse être conditionnée à un motif autre que d'ordre public et avait ainsi annulé les décisions implicites du directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris, qui ne se fondaient pas sur un tel motif. Le quatrième appel concernait la décision implicite de rejet opposée cette fois à la demande de l'association des Témoins de Jéhovah de France visant à pouvoir bénéficier d'un aumônier bénévole par région pénitentiaire, et à tout le moins dans un premier temps d'un aumônier bénévole national.

En droit interne, le principe de liberté religieuse découle des dispositions de l'article 1^{er} de la Constitution, aux termes desquels « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances [...] ». Comme il ressort de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905 sur la séparation des Eglises et de l'Etat, la liberté religieuse inclut la liberté de conscience, mais également la liberté des cultes, qui suppose le droit de chaque personne à pratiquer un culte et à se regrouper au sein d'associations cultuelles. Cette liberté n'est bien évidemment pas absolue : comme indiqué par le Conseil d'Etat dans son avis d'assemblée du 24 octobre 1997 (CE ass. 24 oct. 1997, *Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom*, req. n° 187122 , D. 1997. 256  ; RFDA 1998. 61, concl. J. Arrighi de Casanova  et 69, note G. Gonzalez ), « la liberté des cultes [est] assurée par la République, en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 9 décembre 1905, sous les seules restrictions imposées dans l'intérêt de l'ordre public ».

Afin de favoriser le libre exercice des cultes, l'Etat accorde aux associations cultuelles qui se placent sous le régime de la loi de 1905 de nombreux avantages, d'ordre pratique ou fiscal. Ainsi, ces associations ne sont pas soumises à un régime d'autorisation préalable ; elles ont une capacité plus étendue que les associations relevant de la loi de 1901, et bénéficient également d'un régime fiscal favorable. Dans son avis susmentionné du 24 octobre 1997, l'assemblée du contentieux du Conseil d'Etat a déterminé les trois conditions auxquelles est subordonnée la reconnaissance du caractère cultuel d'une association : ainsi, l'association doit avoir pour objet l'exercice d'un culte, c'est-à-dire la célébration de cérémonies organisées en vue de l'accomplissement de certains rites par des personnes réunies autour d'une même croyance religieuse ; ce culte doit, en outre, constituer l'objet exclusif de l'association ; enfin, les activités de l'association ne doivent pas porter atteinte à l'ordre public. Comme l'avait alors précisé le commissaire du gouvernement, Jacques Arrighi de Casanova, la reconnaissance du caractère cultuel résulte d'une analyse concrète des statuts de l'association

concernée et de ses activités réelles, et ne saurait, en revanche, porter sur l'appréciation de la valeur de la croyance en cause.

C'est dans ce cadre que le Conseil d'Etat a estimé, s'agissant de litiges fiscaux, que l'activité d'associations locales des Témoins de Jéhovah ne menaçait pas l'ordre public et que la qualification d'association cultuelle pouvait leur être attribuée (CE 23 juin 2000, *Ministre de l'économie et des finances et de l'industrie c/ Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Clamecy*, req. n° 215109 , AJDA 2000. 671  et 597, chron. M. Guyomar et P. Collin  ; D. 2000. 204  et *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/ Association locale pour le culte des Témoins de Jéhovah de Riom*, req. n° 215152). En outre, dans une ordonnance de référé, la haute juridiction a ultérieurement censuré le refus de la ville de Lyon de louer une salle à l'association locale dédiée à ce culte, dès lors que la municipalité ne faisait état d'aucune menace à l'ordre public (CE 30 mars 2007, *Ville de Lyon*, req. n° 304053 , AJDA 2007. 719  et 1242 , note S. Damarey ). Parallèlement, la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé pour sa part que « le libre exercice du droit à la liberté de religion des Témoins de Jéhovah est protégé par l'article 9 de la Convention [...] sauf dérives » (CEDH 30 juin 2011, *Association les Témoins de Jéhovah c/ France*, req. n° 8916/05, § 50, AJDA 2011. 1993, chron. L. Burgorgue-Larsen  ; des arrêts sanctionnant des violations de l'article 9 concernant les Témoins de Jéhovah avaient déjà été rendus s'agissant d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe ; en particulier : CEDH 25 mai 1993, req. n° 14307/88, AJDA 1994. 16, chron. J.-F. Flauss  ; RFDA 1995. 573, note H. Surret  ; RSC 1994. 362, obs. R. Koering-Joulin  ; CEDH 31 juill. 2008, *Témoins de Jéhovah et autres c/ Autriche*, req. n° 40825/98, § 98).

Les arrêts de la cour administrative d'appel de Paris se placent dans la lignée de cette reconnaissance progressive. L'arrêt du 27 juin 2011 relève, en effet, que l'administration n'apporte aucun élément de nature à établir que les activités de l'association ne seraient pas conformes à son objet, exclusivement cultuel, et note qu'il ne résulte pas de l'instruction que ces activités seraient contraires à l'ordre public. Ainsi, d'ailleurs, la cour juge-t-elle recevable l'action de l'association nationale, la demande d'un aumônier bénévole national étant jugée conforme à son objet cultuel. Restait alors à vérifier que les refus qui avaient été opposés, et se plaçaient dans le cadre des dispositions régissant les services d'aumônerie dans les établissements pénitentiaires, étaient fondés sur un motif légitime.

Les principes régissant l'organisation des services d'aumônerie dans les établissements pénitentiaires

Aux termes des dispositions de l'article D. 432 du code de procédure pénale en vigueur au moment des faits : « 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 » (ces dispositions et les suivantes sont désormais reprises aux art. R. 57-9-3 et s. C. pr. pén.). L'article D. 433 prévoyait, dans ce cadre, que le service religieux est assuré par des aumôniers désignés par le directeur régional des services pénitentiaires, après consultation de l'autorité religieuse compétente et sur avis du préfet. Ces aumôniers perçoivent une indemnité en fonction des vacations effectuées, par exception au principe selon lequel la République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En effet, l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 prévoit que peuvent être inscrites au budget de celui-ci les dépenses destinées à assurer le libre exercice des cultes en prison. En réalité, parmi les 1 083 aumôniers assurant des fonctions cultuelles dans les établissements pénitentiaires nationaux, un peu plus d'un tiers seulement est rémunéré, le reste des intervenants étant bénévole (chiffres du ministère de la justice et des libertés, 2011). Ajoutons enfin que la loi pénitentiaire n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 et son décret d'application du 23 décembre 2010 ont récemment modifié cette organisation en instituant des « aumôniers nationaux des centres pénitentiaires », chargés en particulier de proposer des aumôniers à l'agrément des directeurs interrégionaux des services pénitentiaires ; mais les faits relatifs aux affaires en cause sont, bien entendu, antérieurs à ces nouvelles dispositions.

Dans les trois affaires concernant les demandes individuelles d'agrément, le ministre de la

justice soutenait que l'administration devait organiser le culte en fonction des attentes de la population carcérale, et qu'il fallait donc qu'une prison accueille un nombre suffisant de détenus appartenant à une même religion pour qu'un représentant de celle-ci soit agréé ; il faisait valoir, à cet égard, que le culte des Témoins de Jéhovah est très peu représenté en milieu pénitentiaire.

Cette approche apparemment pragmatique ne résistait toutefois pas à l'examen juridique. En effet, aux termes de l'article D. 433 susmentionné, les aumôniers consacrent leur temps à cette fonction selon, précisément, le nombre de détenus de leur profession qui se trouvent dans l'établissement auprès duquel ils sont nommés. Si le nombre de détenus concernés a une incidence sur l'organisation du travail des aumôniers, il n'est donc pas prévu qu'il puisse conditionner leur désignation. Dans le cas contraire, la liberté de culte des détenus se trouverait, on le comprend, curieusement suspendue au caractère plus ou moins répandu de leur croyance. L'agrément d'un aumônier n'est ainsi pas lié à l'existence d'un nombre minimum de détenus susceptibles de recourir à son assistance spirituelle (v., déjà sur ce point, TA Lille 4 févr. 2011, *M. Schneerberger*, req. n° 0803807). Prenant acte de ce cadre juridique, la cour a certes rappelé que la liberté de culte en milieu carcéral s'exerce sous réserve des prérogatives de l'administration destinées à préserver l'ordre et la sécurité au sein des établissements ; mais elle a ensuite noté qu'alors qu'aucune disposition ne conditionne la nomination d'un aumônier à un nombre minimum de détenus susceptibles de recourir à son assistance spirituelle, le directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris s'était illégalement fondé sur le motif tiré de l'insuffisance de détenus concernés (le motif des refus implicites ressortant des écritures contentieuses). En conséquence, la cour a rejeté les trois recours du garde des Sceaux. On relèvera que, suivant cette même approche et symétriquement, les juges d'appel ont fait droit, le même jour, à la demande indemnitaire présentée par un détenu, relative au dommage moral résultant de la privation de ses droits à la pratique religieuse normale du culte des Témoins de Jéhovah (CAA Paris 30 mai 2011, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ M. Liau*, req. n° 10PA03619).

S'agissant enfin de la demande présentée par l'association au niveau national, et qui découlait justement des refus systématiquement opposés aux demandes individuelles, le garde des Sceaux soutenait que celle-ci ne se fondait sur aucune disposition légale. Tout en rappelant qu'aucun texte ne s'oppose au fait que les aumôniers puissent être bénévoles, la cour a observé, dans son arrêt du 27 juin 2011, que la pratique de l'agrément d'un aumônier national était admise pour les principaux cultes depuis 2004, un arrêté du 8 décembre 2005 fixant d'ailleurs les indemnités forfaitaires annuelles susceptibles de leur être allouées. Elle a, en outre, estimé qu'une telle demande ne contredisait en rien le pouvoir d'appréciation laissé à l'administration pour l'organisation des cultes en tenant compte du nombre de détenus. C'est ainsi sans ignorer les prérogatives et contraintes de l'administration que la cour a toutefois confirmé l'annulation du refus d'agrément, qui ne reposait sur aucun motif légitime.

La liberté religieuse au sein des établissements pénitentiaires

Ces arrêts de la cour administrative d'appel de Paris s'inscrivent plus largement dans le cadre de l'affirmation du principe de liberté religieuse, qui fait l'objet d'une mise en oeuvre attentive en milieu carcéral. Ainsi, en vertu des articles R. 57-9-3 à R. 57-9-7 du code de procédure pénale, chaque détenu est avisé, dès son arrivée dans un établissement pénitentiaire, de ce qu'il peut recevoir la visite du ministre d'un culte, ou assister aux offices religieux. Les jours et heures des offices sont fixés par les aumôniers, en accord avec le chef d'établissement. Les détenus peuvent également s'entretenir aussi souvent qu'ils le souhaitent avec les aumôniers de leur confession, hors de la présence d'un surveillant et sans qu'aucune sanction disciplinaire ne puisse entraîner la suppression de cette faculté. Enfin, les détenus sont autorisés à recevoir ou conserver les objets de pratique religieuse et les livres nécessaires à leur vie spirituelle.

La garantie que chaque détenu, malgré son incarcération, puisse exercer sa liberté religieuse est ainsi conforme aux stipulations de l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, citées dans les arrêts de la cour administrative d'appel de Paris et qui protège « le domaine des convictions personnelles et

des croyances religieuses [...] également les actes intimement liés à ces comportements, tels les actes du culte ou de dévotion qui sont des aspects de la pratique d'une religion ou d'une conviction sous une forme généralement reconnue » (Commission, décis. 15 déc. 1983, *C. c/ Royaume-Uni* ; v. également, CEDH 27 juin 2000, *Cha'are Shalom V^e Tsedek c/ France*, req. n° 27417/95, § 73, AJDA 2000. 1006, chron. J.-F. Flauss ; RFDA 2001. 1250, chron. H. Labayle et F. Sudre). Ainsi, selon la Cour de Strasbourg, le fait pour un détenu de n'avoir pu assister au service religieux hebdomadaire ou recevoir la visite d'un aumônier constitue une ingérence dans l'exercice de sa liberté de manifester sa religion (CEDH 29 avr. 2003, *Poltoratski c/ Ukraine*, req. n° 38812/97, AJDA 2004. 534, chron. J.-F. Flauss ; RSC 2004. 441, obs. F. Massias et *Kouznetsov c/ Ukraine*, req. n° 39042/97, pour des détenus placés dans le couloir de la mort ; CEDH 30 nov. 2006, *Igors Dmitrijevs c/ Lettonie*, req. n° 61638/00, s'agissant d'un détenu placé à l'isolement). Les juges européens ont également souligné la nécessité pour l'administration de prendre en compte les préférences alimentaires résultant, pour une personne détenue, des préceptes de sa religion (CEDH 7 déc. 2010, *Jakobski c/ Pologne*, req. n° 18429/06, AJ pénal 2011. 258, obs. M. Herzog-Evans ; RSC 2011. 221, obs. J.-P. Marguénaud).

Le respect de la liberté religieuse des détenus fait également l'objet d'un contrôle attentif par le juge national. Outre les refus d'agrément d'aumôniers pénitentiaires, le juge administratif a ainsi pu être conduit, dans des espèces concernant également le culte des Témoins de Jéhovah, à annuler des refus de distribution de revues à des détenus abonnés (TA Lille 1^{er} juill. 2003, *M. Schmeerberger*, req. n° 00-1519, AJDA 2004. 461 ; AJ pénal 2004. 35, obs. P. R.) ou le refus opposé par l'administration à la demande de visite présentée par un ministre des cultes (CAA Bordeaux 20 oct. 2009, *Garde des Sceaux, ministre de la justice c/ M. Botta*, req. n° 08BX03245, AJDA 2010. 272, concl. M. Fabien). On mesurera enfin toute l'actualité de ce sujet en relevant que plusieurs autorités administratives indépendantes nationales ont été amenées à se prononcer, récemment, sur la question. Ainsi, tandis que deux délibérations de la HALDE rappelaient les obligations du ministre de la justice pour l'agrément des aumôniers (22 févr. 2010, n^{os} 2010-43 et 2010-44), le Contrôleur des lieux de privation de liberté a rendu, le 24 mars 2011, un avis relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté (JO 17 avr. 2011, n° 0091). Il y rappelle que « la portée de la laïcité, pas plus que celle de la liberté de conscience [...] ne disparaissent ni même ne s'affaiblissent dans les lieux de privation de liberté ». Précisément, cet avis a été l'occasion pour le Contrôleur d'indiquer que « dès lors qu'une religion est regardée comme telle par le droit applicable, ses aumôniers doivent pouvoir disposer [...] de prérogatives identiques et ne sauraient être cantonnés [...] à un statut de visiteur ».

On le comprend, la question de l'exercice de la liberté religieuse en prison offre ainsi au juge une occasion particulière de contrôler l'équilibre délicat qui doit être préservé, au sein de l'univers pénitentiaire, entre garantie des libertés fondamentales et exigences de sécurité. En ce sens, les arrêts de la cour administrative d'appel de Paris posent un nouveau jalon dans la réflexion sans cesse renouvelée sur les mesures destinées à permettre, conformément au principe de laïcité, la cohabitation apaisée de personnes appartenant à diverses confessions.

Mots clés :

PRISON * Détenu * Cultes * Agrément des aumôniers
DROIT ET LIBERTE FONDAMENTAUX * Liberté de culte * Prison
RELIGION * Association cultuelle