

Télévision et repas confessionnel : le principe d'égalité devant le service public en question.

Tribunal administratif de Grenoble

17-10-2013
n° 1302502

Sommaire :

Détenu en centre pénitentiaire, M. A. K. a saisi le tribunal administratif de Grenoble de trois demandes simultanées. La première visait à ce que l'administration lui serve non pas des repas sans porc mais des repas à base de viande halal. Dans la seconde, il souhaitait que les tarifs de location des postes de télévision soient les mêmes dans l'ensemble des prisons françaises. La troisième avait pour objectif de contraindre le directeur à réduire la durée de la fermeture des cellules durant la nuit. Le tribunal grenoblois a fait droit à chacune de ses requêtes et a accordé trois mois à l'administration pénitentiaire pour s'exécuter (CJA art. L. 911-1). Cette affaire est symptomatique de la difficulté que rencontre toute administration devant accueillir des personnes contre leur volonté. D'un côté, l'usager réclame un droit à la reconnaissance de sa différence obligeant l'administration à faire évoluer son organisation et, de l'autre, il revendique une application stricte du principe d'égalité devant le service public. Les deux argumentations ne sont pas contradictoires. À chaque fois, il s'agit de placer l'administré au cœur de la prise en charge, alors que jusqu'à présent c'était l'administration qui imposait ses règles à l'usager. Il n'est pas certain que le raisonnement du juge grenoblois soit suivi par le Conseil d'État tant ses conséquences pratiques et juridiques seraient importantes.

Texte intégral :

Tribunal administratif de Grenoble 17-10-2013 N° 1302502

« Sur la légalité des décisions relatives aux repas : »

« Cons. 2. [...] il est constant que les repas servis quotidiennement au centre pénitentiaire [...] ne comportent pas de viandes halal alors que les détenus sont des usagers de service public dans une situation contrainte ; [...] la demande] n'avait pas pour effet de désorganiser le fonctionnement du service, elle n'entraînait pas de surcoût prohibitif pour l'établissement et ne présentait pas de difficulté technique particulière [...] la demande de M. K. ne présentait pas de caractère déraisonnable [...] comme l'a rappelé le Conseil d'État dans sa décision n° 361441 en date du 5 juillet 2013 [à propos des abattages rituels], si le principe de laïcité impose l'égalité de tous les citoyens devant la loi sans distinction de religion et le respect de toutes les croyances, ce même principe impose que la République garantisse le libre exercice des cultes ; qu'ainsi [...] le principe de laïcité ne fait pas obstacle à ce que les détenus de confession musulmane se voient proposer des menus comportant des viandes respectant les rites confessionnel de l'islam [...] ; il résulte de ce qui précède que cette décision doit être annulée. »

« Sur la légalité de la décision relative au tarif des prestations de télévision : »

« Cons. 5. [...] D'une part, cette distinction doit être regardée comme une différence de traitement entre des personnes détenues placées dans une situation identique, le mode de gestion des établissements pénitentiaires étant sans incidence sur le statut des détenus ; [...] d'autre part, cette différence de traitement n'est justifiée par aucune raison d'intérêt général ; que, par ailleurs, une telle distinction, qui porte atteinte à un bien, sans poursuivre un objectif d'utilité publique ou sans être fondée sur des critères objectifs et rationnels, n'est pas assortie de justifications objectives et raisonnables et présente un caractère discriminatoire ; [la décision du directeur] méconnaît le principe d'égalité des usagers devant le service public et les stipulations précitées de l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 de cette même convention. »

Lorsque le détenu exige que l'administration lui serve un repas conforme à sa pratique religieuse, il entend faire reconnaître l'existence de droits fondamentaux opposables à l'administration (liberté de croyance et culte, liberté d'expression, intégrité, dignité...). Longtemps, le statut d'administré primait sur les droits de l'individu. Pour l'administration, l'entrée dans un service imposait de renoncer temporairement à faire état de sa différence au nom de l'intérêt général. Le principe de laïcité gouvernant l'action publique consistait à ne pas reconnaître de place pour les convictions religieuses au sein des services publics. Progressivement, certains « usagers contraints » ont commencé à remettre en cause cette approche traditionnelle en s'appuyant sur une lecture large des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon eux, dès l'instant où l'administré n'a pas l'occasion de quitter le service, l'administration doit tout mettre en œuvre pour garantir leur droit à la différence. En combinant les dispositions du droit international, celles des articles 22 et 26 de la loi pénitentiaire de 2009 et l'article 57-9-3 du code de procédure pénale, le tribunal administratif impose à l'administration d'accorder une place à la croyance religieuse mais aussi à la pratique du culte en détention. Le refus de servir quotidiennement des repas culturels à chaque détenu qui en formule la demande serait illégal compte tenu de l'impossibilité de quitter l'établissement, de l'absence de perturbation du service, du faible coût d'une telle mesure et du fait que d'autres établissements de détention sont déjà parvenus à répondre à cette demande. Cette lecture des différents textes oblige non seulement l'administration à ne rien faire qui irait à l'encontre de droits fondamentaux (comme obliger à manger du porc) mais la contraint (au moins une obligation de moyens) à fournir des prestations conformes (et non seulement compatibles) aux croyances déclarées d'un usager. Cette lecture radicale des textes est intenable en pratique tant la variété des croyances et des pratiques religieuses est grande.

Lorsque le détenu demande à ce que les tarifs de location de télévision soient identiques dans toutes les prisons françaises ou que les horaires de fermeture de cellules ne soient pas excessifs, il développe une stratégie contentieuse

qui s'appuie cette fois sur la revendication d'un statut commun à l'ensemble des usagers d'un service quel que soit leur lieu d'incarcération. M.K. demandait à ce que le montant soit identique dans les établissements dont la gestion est déléguée à une personne privée (18 €) à ceux pratiqués dans les établissements gérés par le public (8 €). N'ayant pas choisi son établissement d'accueil, il réclamait que les prestations pénitentiaires soient élaborées à partir d'une base commune au-delà de laquelle il serait impossible d'aller. S'appuyant finalement sur la logique du règlement intérieur type défendue par la direction de l'administration pénitentiaire, il développe une argumentation qui renforce le principe d'égalité devant le service public. Les juges grenoblois font droit à sa demande en délimitant précisément le pouvoir discrétionnaire de l'autorité déconcentrée. Un directeur d'établissement peut à la limite, lorsque les circonstances locales le permettent, assouplir une réglementation nationale, mais il ne peut pas la durcir (V. consid. 6 sur les horaires d'ouverture des cellules).

Dans cette affaire, le raisonnement des juges du fond est en définitive parfaitement cohérent puisqu'il consiste à placer le détenu au cœur de l'institution. Les règles qui gouvernent un établissement ne doivent pas être plus strictes que nécessaires et doivent évoluer en permanence en fonction de la population pénale accueillie afin de garantir une prise en charge la moins désocialisante possible. L'audace de ce jugement ne pouvait que conduire le ministère à faire appel.

Doctrine : E. Péchillon, Règlement intérieur type des établissements pénitentiaires : une réforme décrétole anachronique ?, AJ pénal 2013. 304. - **Jurisprudence :** *À propos des repas rituels* : CEDH 7 déc. 2010, n° 18429/06, *Jakobski c/ Pologne*, AJ pénal 2011. 258, obs. M. Herzog-Evans ; RSC 2011. 221, obs. J.-P. Marguénaud ; *à propos de l'entrée des aumôniers* : CE, 16 oct. 2013, n° 351115, 351116, 351152, 351153, 351220, 354484, 354485, 354507, 354508, *Garde des Sceaux, ministre de la Justice et des Libertés c/ Fuentes*, au Lebon ; AJDA 2013. 2007 ; *ibid.* 2386, concl. D. Hédary ; D. 2013. 2469, et les obs. ; *ibid.* 2014. 41, chron. F. Dieu ; AJ pénal 2013. 685, obs. E. Péchillon ; *à propos de la télévision*, TA Melun, 13 mai 2013, n° 0906501/6, AJ pénal 2013. 429, obs. E. Péchillon.

Eric Péchillon, Maître de conférence à l'Université Rennes 1

Textes cités :

Code de procédure pénale, R. 57-6-18, R. 57-6-19, R. 57-9-3. Code de justice administrative, L. 911-1. ; Convention européenne des droits de l'homme, 04-11-1950, 9, 14. Convention européenne des droits de l'homme, protocole additionnel, 04-11-1950, 1. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16-12-1966, 18. Loi, 24-11-2009, 22, 26.

Décision attaquée :

Texte(s) appliqué(s) : Code de procédure pénale, R. 57-6-18, R. 57-6-19, R. 57-9-3. Code de justice administrative, L. 911-1. ; Convention européenne des droits de l'homme, 04-11-1950, 9, 14. Convention européenne des droits de l'homme, protocole additionnel, 04-11-1950, 1. Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16-12-1966, 18. Loi, 24-11-2009, 22, 26.