CONSEIL D'ETAT
statuant
au contentieux

MC

N° 351115, 351116, 351152, 351153, 351220, 354484, 354485, 354507, 354508

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE ET DES LIBERTES c/ M. F et autres

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 10ème et 9ème sous-sections réunies)

M. Nicolas Labrune
Rapporteur

Sur le rapport de la 10ème sous-section
de la Section du contentieux

Mme Delphine Hedary
Rapporteur public

Séance du 6 septembre 2013
Lecture du 16 octobre 2013

Vu, 1° sous le n° 351115, le pourvoi, enregistré le 21 juillet 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 10PA03618 du 30 mai 2011 de la cour administrative d'appel de Paris en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0806083/7-2 du 21 juin 2010 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé la décision implicite de rejet, intervenue le 3 mars 2008, née du silence gardé par le directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris sur la demande d'agrément en qualité d'aumônier des établissements pénitentiaires de M. David F ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu, 2° sous le n° 351116, le pourvoi, enregistré le 21 juillet 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 10PA03589 du 30 mai 2011 de la cour administrative d'appel de Paris en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0814387 du 21 juin 2010 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé la décision implicite de rejet, intervenue le 23 juin 2008, née du silence gardé par le directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris sur la demande d'agrément en qualité d'aumônier des établissements pénitentiaires de M. Rémy S ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu, 3° sous le n° 351152, le pourvoi, enregistré le 22 juillet 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 10PA03619 du 30 mai 2011 de la cour administrative d'appel de Paris en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0913626 du 21 juin 2010 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé la décision implicite de rejet, intervenue le 22 juin 2009, née du silence gardé sur la demande indemnitaire de M. Jean-Claude L en date du 15 avril 2009, relative au dommage moral résultant de la privation de ses droits à une pratique religieuse normale, et a condamné l'Etat à verser à ce dernier une somme de 3 000 euros en réparation du préjudice subi ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu, 4° sous le n° 351153, le pourvoi, enregistré le 22 juillet 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 10PA03567 du 30 mai 2011 de la cour administrative d'appel de Paris en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0806080 du 21 juin 2010 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé la décision implicite de rejet, intervenue le 3 mars 2008, née du silence gardé par le directeur interrégional des services pénitentiaires de Paris sur la demande d'agrément en qualité d'aumônier des établissements pénitentiaires de M. Alfred B ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu, 5° sous le n° 351220, le pourvoi, enregistré le 25 juillet 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 10PA03749 du 27 juin 2011 de la cour administrative d'appel de Paris en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0806549/7-2 du 21 juin 2010 par lequel le tribunal administratif de Paris a annulé la décision implicite de rejet, intervenue le 21 février 2008, née de son silence gardé sur la demande présentée en dernier lieu le 19 décembre 2007 et reçue le 21 décembre 2007 par laquelle l'association cultuelle « les Témoins de Jéhovah de France » réitérait sa précédente demande en date du 13 mars 2006, 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 ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu, 6° sous le n° 354484, le pourvoi, enregistré le 1er décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 11DA00554 du 25 octobre 2011 de la cour administrative d'appel de Douai en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0803807 du 4 février 2011 par lequel le tribunal administratif de Lille a annulé la décision du directeur interrégional des services pénitentiaires de Lille rejetant la demande d'agrément en qualité d'aumônier des établissements pénitentiaires de M. René S ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu, 7° sous le n° 354485, le pourvoi, enregistré le 1er décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 11DA00556 du 25 octobre 2011 de la cour administrative d'appel de Douai en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0803809 du 4 février 2011 par lequel le tribunal administratif de Lille a annulé la décision du directeur interrégional des services pénitentiaires de Lille rejetant la demande d'agrément en qualité d'aumônier des établissements pénitentiaires de M. Michel B ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu, 8° sous le n° 354507, le pourvoi, enregistré le 1er décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 11DA00555 du 25 octobre 2011 de la cour administrative d'appel de Douai en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0803808 du 4 février 2011 par lequel le tribunal administratif de Lille a annulé la décision du directeur interrégional des services pénitentiaires de Lille rejetant la demande d'agrément en qualité d'aumônier des établissements pénitentiaires de M. Sylvain L ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu, 9° sous le n° 354508, le pourvoi, enregistré le 1er décembre 2011 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, présenté par le garde des sceaux, ministre de la

justice et des libertés ; le garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler l'arrêt n° 11NC00211 du 13 octobre 2011 de la cour administrative d'appel de Nancy en tant qu'elle a rejeté son recours tendant à l'annulation du jugement n° 0903057 du 8 décembre 2010 par lequel le tribunal administratif de Strasbourg a annulé la décision implicite de rejet née du silence gardé par le directeur interrégional des services pénitentiaires de Strasbourg sur la demande d'agrément en qualité d'aumônier des établissements pénitentiaires de M. Francis L ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule et son article 1er ;

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 9 ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat ;

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

Vu la loi n°2011-333 du 29 mars 2011 ;

Vu l'avis du 24 mars 2011 du contrôleur général des lieux de privation de liberté relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté ;

Vu le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Nicolas Labrune, Auditeur,

- les conclusions de Mme Delphine Hedary, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à Me Blondel, avocat de M. David F. , de M. Rémy S. , de M. Jean-Claude L. , de M. Alfred B. de l'association cultuelle les témoins de Jéhovah de France, de M. René S. , de M. Michel B , de M. Sylvain L. et de M. Francis L ;

1. Considérant que les pourvois visés ci-dessus présentent à juger les mêmes questions ; qu'il y a lieu de les joindre pour statuer par une seule décision ;

2. Considérant qu'aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* » ; qu'aux termes de l'article 1er de la Constitution : « *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. (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions, ainsi que le rappelle l'article 26 de la loi du 24 novembre 2009, que la liberté d'opinion, de conscience et de religion des personnes détenues est garantie et que ces dernières 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 ;

3. Considérant que l'article D. 432 du code de procédure pénale, ultérieurement modifié et devenu l'article R. 57-9-3, dispose, dans sa rédaction applicable aux litiges, que « *Chaque détenu doit pouvoir satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale ou spirituelle. / Il peut à ce titre participer aux offices ou réunions organisés par les personnes agréées à cet effet.* » ; que selon l'article D. 433 de ce même code, ultérieurement modifié et transféré aux articles R. 57-9-4, D. 439 et D. 439-1, dans sa rédaction applicable aux litiges : « *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.* » ;

4. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'administration pénitentiaire, pour respecter le droit de toute personne de poursuivre lorsqu'elle est détenue, à quelque titre que ce soit, la pratique du culte dont elle se revendique, doit, dès que la demande en est formulée, agréer comme aumônier un nombre suffisant de ministres de ce culte, sous la seule réserve des exigences de sécurité et de bon ordre de l'établissement ; qu'elle doit de même, dans la mesure où les locaux le permettent et dans les seules limites du bon ordre et de la sécurité, permettre l'organisation du culte dans les établissements ; que la seule facilitation des visites de droit commun de représentants du culte ne saurait satisfaire à ces obligations ; que le paragraphe 2 de la règle pénitentiaire européenne n° 29, dont se prévaut le ministre et qui est, au demeurant, dénuée de portée normative, recommande simplement de proportionner le nombre d'aumôniers agréés au nombre de pratiquants mais n'a ni pour objet ni pour effet de permettre de fonder un refus d'agrément sur le faible nombre de pratiquants ;

Sur les pourvois n° 351115, 351116, 351153, 354484, 354485, 354507 et 354508 :

5. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que les cours administratives d'appel de Douai, Nancy et Paris ont pu relever, sans commettre d'erreur de droit, que l'insuffisance du nombre de détenus se revendiquant de la confession des Témoins de Jéhovah ne pouvait constituer un motif de nature à justifier un refus de délivrer un agrément en qualité d'aumônier ; que, dès lors, les pourvois n° 351115, 351116, 351153, 354484, 354485, 354507 et 354508 du garde des sceaux doivent être rejetés ;

Sur le pourvoi n° 351152 :

6. Considérant qu'il résulte également de ce qui précède, d'une part, que la cour administrative d'appel de Paris a pu, sans erreur de droit ni dénaturation, relever, pour établir que l'Etat avait commis une faute de nature à engager sa responsabilité, que l'insuffisance du nombre de détenus se revendiquant de la confession des Témoins de Jéhovah avait à tort été opposée à M. L pour lui refuser une assistance spirituelle de la part d'un ministre de ce culte, et, d'autre part, que le garde des sceaux ne saurait utilement soutenir que l'absence d'aumônier agréé n'était pas de nature à causer un préjudice à M. L au seul motif que celui-ci pouvait correspondre avec un représentant de son culte et en recevoir la visite dans les conditions de droit commun ;

7. Considérant que le garde des sceaux soutient que la cour administrative d'appel de Paris aurait entaché son arrêt d'erreur de droit en jugeant que M. L pouvait se prévaloir d'un préjudice alors que, les offices collectifs n'étant pas organisés quotidiennement au sein des établissements pénitentiaires, M. L ne saurait soutenir avoir été victime d'un préjudice du fait qu'il avait été privé chaque jour de la possibilité de participer à un office collectif ; que, ce faisant, il ne conteste pas utilement les motifs retenus par la cour pour juger que M. L avait subi un préjudice lui ouvrant droit à indemnisation, dès lors que la cour ne s'est aucunement fondée sur la circonstance que M. L aurait dû pouvoir assister quotidiennement à un office collectif ;

8. Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit que le pourvoi n° 351152 du garde des sceaux doit être rejeté ;

Sur le pourvoi n° 351220 :

9. Considérant que si, selon l'article D. 434-1 du code de procédure pénale, ultérieurement modifié et transféré à l'article D. 439-2, dans sa rédaction applicable au litige, « *Les aumôniers peuvent être assistés dans leur mission par des auxiliaires bénévoles d'aumônerie, agréés par le directeur interrégional des services pénitentiaires après avis du préfet et de l'autorité religieuse compétente, pour une période de deux ans renouvelable. (...)* », cette possibilité n'est ouverte que lorsqu'un ou plusieurs aumôniers ont été préalablement agréés ; que, par suite, la cour administrative d'appel de Paris a pu juger sans erreur de droit que la demande de l'association cultuelle « les Témoins de Jéhovah de France » ne pouvait être regardée que comme visant à obtenir la désignation de tels aumôniers, et non pas d'auxiliaires bénévoles d'aumônerie qui ne pourraient en tout état de cause être agréés avant ceux-ci ;

10. Considérant que si le garde des sceaux soutient que la compétence pour agréer un aumônier appartient, en vertu de l'article D. 433 du code de procédure pénale, ultérieurement modifié et transféré aux articles R. 57-9-4, D. 439 et D. 439-1, dans sa rédaction applicable au litige, au directeur régional des services pénitentiaires, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la demande de l'association cultuelle « les Témoins de Jéhovah de France » devait être regardée comme visant, non pas à ce que le garde des sceaux désigne lui-même des aumôniers de ce culte, mais à ce qu'il donne aux services placés sous son autorité des instructions de portée générale relatives à la désignation de tels aumôniers ;

11. Considérant que l'article 2 de la loi du 9 décembre 1905 dispose que « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte. En conséquence, à partir du 1er janvier qui suivra la promulgation de la présente loi, seront supprimées des budgets de l'Etat, des départements et des communes, toutes dépenses relatives à l'exercice des cultes. / Pourront toutefois être inscrites auxdits budgets 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. (...)* » ; qu'il ne ressort ni de ces dispositions, ni des autres dispositions précitées, ni d'aucune autre disposition législative ou réglementaire que les aumôniers agréés auprès des établissements pénitentiaires ne pourraient pas être bénévoles ; que la cour administrative d'appel de Paris a donc pu, sans erreur de droit, estimer qu'il était légalement possible de demander à l'autorité administrative compétente la désignation d'aumôniers bénévoles ;

12. Considérant qu'il résulte de ce qui vient d'être dit que le pourvoi n° 351220 du garde des sceaux doit être rejeté ;

13. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que le garde des sceaux n'est pas fondé à demander l'annulation des arrêts attaqués ;

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

14. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement à MM. F , S , L , B , S , B L , L et à l'association cultuelle « les Témoins de Jéhovah de France » de la somme de 2000 euros chacun, au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ;

D E C I D E :

Article 1er : Les pourvois du garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés sont rejetés.

Article 2 : L'Etat versera à MM. F , S , L , B , S , B , L , Le et à l'association cultuelle « les Témoins de Jéhovah de France » une somme de 2000 euros chacun au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au garde des sceaux, ministre de la justice, à M. David Fı à M. Rémy Sa à M. Jean-Claude L. à M. Alfred B. , à M. René S. ; à M. Michel Bı , à M. Sylvain L ; à M. Francis L et à l'association cultuelle « les Témoins de Jéhovah de France ».

Copie en sera adressée, pour information, au Défenseur des droits et au contrôleur général des lieux de privation de liberté.