

## Chapitre 8

# Retour sur la question de la laïcité dans les lieux privatifs de liberté

Dans l'un des centres éducatifs fermés dont le rapport a été envoyé aux ministres en 2013, des jeunes qui y étaient accueillis avaient, à un moment donné, formulé le souhait de pouvoir consommer des aliments conformes aux prescriptions de leur confession religieuse. Dans un premier temps, satisfaction leur avait été donnée. Mais la direction de la protection judiciaire de la jeunesse du ministère de la justice, consultée, a fait valoir que cette manière de faire était une entorse à la laïcité, et l'expérience tourna donc court.

Il est donc nécessaire de revenir sur ce sujet, qui ne se pose pas seulement dans les centres éducatifs fermés, mais dans d'autres lieux privatifs de liberté. Un récent jugement de tribunal administratif<sup>1</sup>, rendu à propos de cette question dans un centre pénitentiaire, l'a d'ailleurs rappelé.

Revenir, en effet, puisque, dans un avis du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté<sup>2</sup>, le contrôle général a déjà pris parti sur ce point. Les prises de position, qu'on peut qualifier d'hésitantes, de l'administration, ne contribuent pas, en effet, à la clarification du débat dont la solution se déduit des principes du droit applicable.

Il est vrai qu'elle apparaîtrait sans doute moins compliqué si n'était pas principalement en cause une confession dont les manifestations publiques troublent, semble-t-il, l'opinion, et par conséquent ligotent certainement les responsables publics. À l'intention de ces derniers, il faut rappeler quelques éléments qui doivent orienter une décision qui s'impose.

---

1. Tribunal administratif de Grenoble, 7 novembre 2013, M. K., n° 1302502, M<sup>me</sup> Bril, rapp.publ.  
2. *Journal officiel* du 17 avril 2011. Voir en particulier le § 7 de cet avis.

## 1. Quels sont les principes à appliquer ?

Il convient de rappeler d'abord que la question des prescriptions relatives aux aliments ne concerne pas qu'une confession religieuse ; et que la question alimentaire n'est bien entendu pas la seule qui puisse se poser en termes de prescriptions religieuses. Il en existe bien d'autres.

On doit rappeler aussi – c'était là le début de l'avis susmentionné – que ni le principe de laïcité, ni le principe de la liberté de pensée ne s'arrêtent à la porte des lieux de privation de liberté, par exemple des centres éducatifs fermés, même si la liberté de pensée des enfants peut trouver à s'exprimer dans des conditions particulières. L'application de ces principes doit être un point de départ incontournable, accepté par tous.

Ces principes doivent toutefois se concilier avec des circonstances qui tempèrent la portée de chacun d'eux.

La laïcité, mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, doit trouver un équilibre, dans les services publics qui sont clos par nature, avec la possibilité que doivent avoir ceux qui y sont enfermés de pouvoir pratiquer leur culte. Par exception aux principes de la loi du 9 décembre 1905, que ce texte a lui-même prévu, l'État finance donc des « services d'aumônerie... destinés à assurer le libre exercice des cultes<sup>1</sup> » dans ces lieux, dès lors évidemment que les autorités religieuses dont les cultes sont l'expression aient été en état d'en faire la demande et d'organiser de tels services : tel est le cas dans beaucoup de prisons ou d'hôpitaux mais non pas, jusqu'alors, dans les centres éducatifs fermés, faute de demande en ce sens.

La liberté de conscience, telle qu'elle découle de la lecture que le Conseil constitutionnel fait de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 et du cinquième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946<sup>2</sup>, et la liberté de pensée, telle qu'elle figure à l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doivent être conciliées avec les autres nécessités constitutionnelles ou législatives tirées notamment de « la sécurité publique,...la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou...la protection des droits et libertés d'autrui<sup>3</sup> ». Naturellement, dans un lieu de privation de liberté, on imagine aisément que ces nécessités soient plus fortes que dans un lieu public banal.

**On doit ajouter deux précisions.**

**Il ne revient pas à l'administration de définir ce qui est à proprement parler culturel et ce qui n'en relève pas.** Elle entrerait malgré elle dans un rôle religieux qui n'est pas le sien et méconnaîtrait ainsi sa propre loi. Mais elle doit confronter toute pratique culturelle, quelle qu'elle soit, aux exigences de la laïcité, de la liberté de pensée et des

1. 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 2 de la loi de 1905.

2. Conseil constitutionnel, n° 2013-353 QPC du 18 octobre 2013, *Journal officiel* du 20 octobre 2013.

3. 2<sup>e</sup> de l'article 9 de la Convention européenne.

nécessités du service public et de l'ordre public. Le service public, en particulier, doit sauvegarder sa neutralité à l'égard de tout culte – sous réserve que celui-ci le soit au sens de la loi de 1905 – comme vis-à-vis de toute absence de culte.

**Corollairement, la croyance ou l'absence de confession ne se limite pas seulement à l'intimité de l'existence privée.** Elle n'est pas réservée au for intérieur. Si tel était le cas, aucune sonnerie de cloche, aucune procession publique, aucune cérémonie agnostique (il y en a peu) ne pourrait être possible. La jurisprudence des tribunaux a réglé toutes ces questions dans les années qui ont suivi la loi de 1905. Mais si la voie publique est trop fréquentée, par exemple, une procession ou une cérémonie peut ne pas être autorisée.

À la lumière de ces préliminaires, on doit déduire que :

La croyance religieuse ne peut être privée d'expression du seul fait d'une privation de liberté ;

Elle doit trouver à s'exprimer dans des conditions qui se concilient avec les nécessités du service public, notamment en termes de sécurité, de santé et de respect des droits d'autrui ;

Les prescriptions alimentaires font partie du culte tout autant que certains objets (livres, chapelets...<sup>1</sup>) ou que l'assistance à des offices, pour autant bien entendu qu'elles sont, elles aussi, conciliables avec le fonctionnement du service public, notamment pour ce qui est de la possibilité de les conserver (pour les objets) ou de les servir (pour les aliments). C'est cette logique qui prévaut aussi pour la mise en œuvre, dans tous les lieux privatifs de liberté de « longue durée » de mesures particulières pour le Ramadan (y compris dans les centres éducatifs fermés).

## 2. Les arguments qui peuvent leur être opposés

S'agissant plus précisément de l'alimentation, l'administration ne démontre pas qu'une raison sérieuse fait obstacle à la satisfaction en ce sens.

Trois arguments pourraient être opposés.

**Le premier de principe.** C'est celui de la PJJ : la laïcité s'oppose à ce que des plats répondants aux prescriptions religieuses soient servis. On peut donner deux sens à cette question. Elle ne pourrait le faire, d'une part, dès lors que la religion relève de l'intimité et que satisfaire une demande de cette nature serait entrer dans la vie personnelle tout autant qu'abandonner une posture de neutralité à l'égard des autres personnes, non concernées dans ce lieu, privées de liberté. Mais la neutralité consiste à examiner les demandes qui lui sont soumises, lesquelles peuvent intéresser le fonctionnement d'un service public, et à les examiner au regard de critères identiques de bon ordre ou de santé. La confection d'un plat « religieux » serait, d'autre part, en elle-même, une entorse à la laïcité ; la cuisine servie par un service public ne devrait être, en quelque sorte, revêtue

1. Cf. article R. 57-9-7 du code de procédure pénale.

d'aucune portée religieuse. Mais si une alimentation relève, pour des personnes relevant d'une religion, des pratiques du culte, comment la refuser dès lors que, comme il a été rappelé, le second alinéa précité de l'article 2 de la loi de 1905 prévoit des « services d'aumônerie » et des crédits affectés à des dépenses à but exclusivement religieux.

La circonstance que l'article D. 354 du code de procédure pénale, qui prévoyait que l'alimentation reçue par les personnes détenues répondait, « aux règles..., dans toute la mesure du possible, de leurs convictions philosophiques et religieuses » ait été abrogé et repris par l'article 9 du règlement intérieur type des établissements pénitentiaires (pris pas le 30 avril 2013) ne change guère les données du problème juridique. Cette disposition ne fait nul obstacle à ce que les autorités, sans enfreindre aucun principe, servent autant que possible des aliments répondant à des prescriptions religieuses.

C'est d'ailleurs ce qu'elles font : d'une part, dans la plupart des lieux privés de liberté, est servie de la cuisine sans porc. Certes, il s'agit là d'une simple abstention, mais l'intention est bien de donner une réponse à des interdits de nature religieuse. Il n'y a pas de différence, dans la considération du principe de laïcité, à ne pas servir de viande de porc, et à servir de la viande d'animaux abattus selon des formes prévues par une religion. On pourrait seulement, à ce propos, se demander précisément si l'administration respecte ici le principe de neutralité indissociable de celui de laïcité car il advient fréquemment qu'elle ne serve de viande de porc à personne, quelle que soit sa confession. En prison, des personnes détenues s'en plaignent régulièrement, à bon droit. Ajoutons, comme on l'a fait dans l'avis déjà évoqué, que d'autres administrations que celles de la justice servent de la viande conforme aux prescriptions religieuses aux agents qui dépendent d'elles, sans que davantage le principe de laïcité leur ait jamais été opposé. À tout le moins, on doit en déduire que la réponse n'est pas univoque.

**Le deuxième argument doit être évoqué pour la forme.** Des motifs d'ordre public pourraient s'opposer à ce que soient servis des aliments conformes aux exigences d'une confession. La sécurité des lieux pouvant être ici difficilement invoquée (elle pourrait l'être si, par extravagance, on imaginait des prescriptions de consommation de produits excitants<sup>1...</sup>), ce sont des motifs de santé qui pourraient être opposés. Tel serait le cas pour des aliments dont la qualité au regard des normes d'hygiène ne serait pas garantie. L'administration serait fondée à s'opposer à la distribution de nourriture mettant en péril la santé de ceux dont elle a la charge. Mais, d'une part, elle n'avance aucun argument de cette nature ; d'autre part, on sait que si, antérieurement, des pratiques peu respectueuses des normes sanitaires ont pu voir le jour, il n'en va plus de même aujourd'hui.

**Le dernier argument est sans doute le plus sérieux :** il repose sur la possibilité matérielle pour l'autorité publique d'assurer la faisabilité de l'opération. C'est d'ailleurs ce que laisse entendre l'ancien article D. 354 du code de procédure pénale, devenu article 9 du règlement intérieur : « dans la mesure du possible » renvoie à des impossibilités de

1. Tels les Hachichin du Moyen-Âge.

nature technique, autrement dit aux conditions d'exécution du service public. C'est ce que laisse entendre la directrice de l'administration pénitentiaire lorsque, interrogée sur le jugement du tribunal administratif dont il a été fait mention ci-dessus, elle déclare : « Non seulement nous y sommes hostiles [aux repas religieux], mais nous pensons que c'est impossible à mettre en œuvre dans les établissements pénitentiaires qui ne sont absolument pas conçus pour servir des repas obéissant à des rites confessionnels, halal ou cachet. Nos cuisines ne sont absolument pas pensées pour segmenter de cette manière le service des repas<sup>1</sup> ».

Cet obstacle est réel et mérite examen. Il recouvre deux éléments concrets mais distincts : la confection d'une alimentation diverse ; sa distribution. Ces deux éléments appellent des réponses nuancées et précises.

a/ Rappelons d'abord que la préparation d'une nourriture de nature confessionnelle doit se concilier avec les exigences de la préparation d'une nourriture collective. Dès lors qu'elle n'est guère différente (ni plus simple, ni plus compliquée) que celle de toute autre alimentation et qu'est en cause moins la préparation alimentaire elle-même que sa source (rituel de l'abattage des animaux, d'une part ; utilisation de ces produits animaux (graisse...) dans l'alimentation en général, d'autre part), l'administration ne peut invoquer les impossibilités matérielles du service public de procéder aux préparations nécessaires. Elle manque d'arguments, pour faire simple, si les sources de nourriture sont différentes et si la cuisine est à peu près la même (aux traditions de plats près).

Indiquons ensuite que la diversité de la nourriture ne pose aucune difficulté dans les lieux de privation de liberté qui sont fournis par des entreprises privées tierces, spécialisées dans les prestations de restauration, cuisinant au-dehors des établissements, qu'elles livrent ensuite par liaison froide. Ces fournisseurs sont capables de concevoir des barquettes alimentaires avec des types de nourriture extrêmement diversifiés. Tel est le cas des locaux de garde à vue, des centres de rétention administrative et d'un bon tiers des établissements pénitentiaires<sup>2</sup> représentant approximativement la moitié des personnes détenues.

Marquons enfin qu'un menu « confessionnel », dans les limites rappelées ci-dessus, d'un point de vue pratique, ne pose pas de difficultés d'une nature différente de celles que soulève la fabrication d'un menu « médical », c'est-à-dire confectionné avec des restrictions ou des ajouts rendus obligatoires à la suite d'une prescription médicale. De telles prescriptions existent dans les lieux de privation de liberté comme ailleurs.

Pour éclairer ces difficultés, le contrôle général, par le tableau ci-dessous, s'est livré à une approche comparative des prestations d'ores et déjà offertes par la restauration dans

---

1. Déclaration à l'agence de presse AFP, 29 novembre 2013.

2. 51 sur 190 sont en « gestion déléguée » au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et la quasi-totalité de ces établissements sont ainsi approvisionnés.

des établissements pénitentiaires qu'il a visités, en différenciant en particulier ceux qui sont à gestion publique (P) (cuisine organisée par l'administration) de ceux qui sont à gestion déléguée (D) (cuisine gérée par une entreprise privée).

Les résultats figurent ci-dessous :

	Mode gestion	Menu normal	Menu « confession »	Menu végétarien	Menu médical	Menu diabétique.	Menu halal
CP Ducos	P	+	+	+	+	+	
MA Grasse	D	+	+		+	+	
CD St. Mihiel	D	+	+	+	+		
MA St. Brieuc	P	+	+	+	+		
MA Épinal	P	+	+	+			
MA Fleury	P et D	+	+		+		
CP Longuene.	D	+	+	+	+		+
CD Toul	P	+	+	+	+		+
CD Maubeuge	D	+	+	+	+		+
CD Châteaud.	D	+	+		+		
MA Laval	P	+	+	+	+		
MA Gap	P	+	+		+		+

MA = maison d'arrêt ; CD = centre de détention ; CP = centre pénitentiaire  
Fleury = Fleury-Mérogis ; Longuene. = Longuenesse ; Châteaud. = Châteaudun

Les données du tableau ci-dessus proviennent des visites des établissements par le contrôle général et sont *a minima*. L'absence de données sur l'existence de « menu médical », par exemple, peut provenir du fait qu'il n'en était servi aucun lors de la visite. De même pour les menus diabétiques.

Il ressort de ces visites que, même là où les repas sont confectionnés sur place, l'approvisionnement en produits alimentaires peut se faire auprès de fabricants de nature industrielle avec lesquels sont passés des marchés par les directions interrégionales des services pénitentiaires. Ces fabricants peuvent fournir des produits naturels ou transformés, suivant les marchés.

Ce qui apparaît d'évidence est qu'entre les six établissements dont la cuisine est sous gestion de l'administration pénitentiaire et les cinq dans lesquels la restauration relève du secteur privé<sup>1</sup>, il n'y a guère de différence. La taille des établissements (MA Laval :

1. Lors de la visite, en janvier 2010, la maison d'arrêt de Fleury-Mérogis relevait en la matière, pour la « tripale D4, la maison d'arrêt des femmes et le centre des jeunes détenus, d'une gestion publique et pour les « tripales » D1, D2 et D5, de la gestion privée.

moins de 150 détenus lors de la visite ; CP Longuenesse : 752 personnes détenues) n'est pas davantage discriminante.

La grande majorité d'entre eux offre d'une part, naturellement, un repas « normal » ; d'autre part, un repas souvent appelé « confessionnel » sans porc, assorti fréquemment (pas toujours) d'un plat de substitution ; un repas végétarien ; et une variété de menus résultant d'une prescription médicale. Ces derniers sont intéressants à considérer<sup>1</sup> : beaucoup d'entre eux sont « sans » : sans sel, sans sucre, sans graisse, sans poisson, sans crustacé<sup>2</sup>... L'opération qui consiste à soustraire une matière du menu peut apparaître comme peu complexe. Mais d'autres sont le résultat de préparation particulière : soit physique (ainsi les repas « mixés » pour édentés) soit dans leur composition : ainsi les repas « hypercaloriques ». L'existence de repas mixés est attestée dans deux établissements à gestion publique : le centre pénitentiaire de Ducos et la maison d'arrêt de Gap.

Il est incontestable que l'ensemble des établissements pénitentiaires – on doit leur en rendre l'hommage – sont capables aujourd'hui d'offrir des aliments diversifiés, dont une partie exige des préparations particulières. Cette possibilité existe en particulier parce qu'un effort incontestable a été fait dans la rénovation des cuisines, en particulier à la fin de la première décennie du XXI<sup>e</sup> siècle. Dans ces conditions, on peut avoir des doutes sur l'incapacité où se trouverait l'administration, pour des raisons tenant aux installations existantes, à fournir des repas confectionnés avec de la viande rituellement abattue.

En revanche, la capacité apparaît beaucoup plus limitée dans les centres éducatifs fermés. Pratiquement tous confectionnent sur place les repas, pour un nombre plus réduit de personnes. Ils n'ont pas d'accès à de gros fournisseurs. Il existe peu de motifs que des menus médicaux soient prescrits en nombres importants. Contraindre les cuisiniers à se fournir différemment n'est certes pas impossible, mais sans doute difficile, en particulier dans des zones rurales, domaine d'implantation de nombreux CEF.

b/ La question de la fabrication n'est pas la seule à régler. Il existe aussi la question de la distribution.

Il ne s'agit pas tant de la distribution physique des repas (acheminer un plat ou un autre revient au même) même s'il est incontestable qu'une présentation en barquette (peu prisée des « consommateurs ») est incontestablement plus pratique, lorsque les repas sont diversifiés, que la traditionnelle « norvégienne » avec distribution à l'assiette.

Il s'agit surtout de savoir comment, entre personnes privées de liberté, peuvent s'apprécier les différences alimentaires, dès lors qu'il peut exister des tensions, des conflits, voire des violences, précisément à propos des différences en général.

---

1. Ils représentant 6,7 % des repas confectionnés au CD de Châteaudun en 2009 par exemple ; 3 % au CD de Saint-Mihiel lors de la visite.

2. Comme les actuels repas confessionnels, sans porc, dont le principe est aisé à mettre en œuvre.

La question est surtout à considérer dans les lieux de privation de liberté dans lesquels les repas sont pris en commun. Tel n'est pas le cas dans les locaux de garde à vue (sauf dans les cellules collectives, dernières occupées le plus souvent) ou dans les établissements pénitentiaires, où les repas sont pris en cellule. Il existe certes en détention des cellules occupées par plusieurs personnes simultanément : il est difficile toutefois de penser que la nature d'une alimentation soit une découverte pour des co-cellulaires de la confession d'un détenu, en raison de la promiscuité. En revanche, dans les autres établissements (hôpitaux psychiatriques, centres éducatifs fermés, centres de rétention, établissements pénitentiaires pour mineurs), les personnes hébergées sont assises à la même table. La particularité d'un repas peut faire connaître une conviction.

Les risques qui peuvent en découler paraissent *a priori* faibles, que ce soit du point de vue de la personne ou quant aux préoccupations de l'administration. Ils peuvent être significatifs dans des lieux où des tensions préexistantes existent. Dans ces conditions, on doit reconnaître à l'administration la possibilité de s'opposer, si elle peut l'établir, que des motifs tirés des nécessités du bon ordre de l'établissement s'opposent à des repas « ostensiblement » composés selon des prescriptions religieuses. Il semble que, toutefois, ces prohibitions devraient demeurer l'exception<sup>1</sup>.

c/ Un dernier élément doit être envisagé. Si, comme aujourd'hui, le service public n'est pas organisé pour réaliser et distribuer des aliments répondant aux prescriptions confessionnelles, l'administration ne peut-elle plaider une absence d'obligation en la matière en raison de la possibilité, pour les croyants, de solutions alternatives.

Cette alternative n'apparaît guère dans la plupart des lieux de privation de liberté, mais elle semble exister en détention. En effet, dans les établissements pénitentiaires, chacun peut acheter à la « cantine » (à l'extérieur) des biens, en particulier alimentaires, qui lui permettent de compléter son ordinaire. On doit souligner que les « cantines » de la quasi-totalité des établissements offrent des nourritures conformes aux prescriptions religieuses. Comme chaque personne détenue a la possibilité de cuisiner en cellule, il pourrait être soutenu que la problématique de l'alimentation « religieuse » est ainsi réglée.

Il n'en est évidemment rien, pour plusieurs raisons.

**En premier lieu**, de fait. De nombreuses personnes détenues se plaignent, du fait de l'absence de plats « conformes » servis par l'administration, de ne jamais manger de viande et de ne pas se nourrir à leur faim. On doit être très attentif à cette protestation, qui ne se présente nullement sous l'aspect de quelques idées radicales, mais comme le résultat d'une situation de pur fait, qui peut faire suspecter aux intéressés un traitement discriminatoire.

---

1. Par exemple dans un centre éducatif fermé regroupant quelques enfants d'origine très diverse, entre lesquels des tensions existent.

**En deuxième lieu**, parce que l'offre de produits alimentaires « religieux » en cantine est limitée (sauf éventuellement dans les périodes de fêtes) à quelques produits, qu'on ne peut demander aux personnes détenues d'absorber en permanence. C'est si vrai que, lors de visites d'établissements, des aumôniers (juifs et musulmans) ont fait connaître aux contrôleurs qu'après en avoir sollicité l'autorisation, ils entraînent en détention en diverses occasions des aliments de cette nature.

**En troisième lieu**, et surtout, la solution d'achat en cantine de nourriture conforme aux prescriptions confessionnelles est porteuse d'une double discrimination.

D'une part, d'une discrimination entre pratiquants d'une même religion, puisque, selon leur fortune, les uns pourraient acheter des aliments les autres non. On rappelle ici les considérations qui figurent dans les rapports sur le niveau (très généralement faible) des ressources de chaque personne détenue et celles du rapport annuel pour 2011<sup>1</sup> selon lesquelles seulement 27,7 % des personnes incarcérées travaillent en détention, par conséquent dispose d'un revenu (irrégulier).

D'autre part, d'une discrimination entre personnes détenues suivant leur confession. Alors que le code de procédure pénale et le règlement intérieur de chaque établissement prévoient que l'entretien (notamment alimentaire) de la personne détenue est à la charge de l'administration, il n'est guère concevable que, suivant que les détenus sont agnostiques ou non, ou selon qu'ils relèvent d'une confession ou d'une autre, certains soient effectivement pris en charge par les autorités et, pour une part, d'autres non. Cette distinction aurait non seulement un caractère discriminatoire, mais elle aurait aussi pour fondement une distinction fondée sur la croyance religieuse, que le principe de laïcité précisément prohibe.

La situation ainsi décrite est celle d'aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle la situation doit évoluer.

**Résumons-nous.** La question de l'alimentation conforme à des prescriptions religieuses ne pose pas seulement des questions de principe. Elle pose aussi des questions très pratiques tenant à la santé, à la sécurité et à la gestion des services publics. Toutefois, à la lumière de l'examen qui en est fait, il apparaît que :

- Le principe de laïcité ne s'oppose nullement, tout au contraire, sauf discrimination fondée sur l'origine religieuse, à la confection ou à la distribution d'aliments « confessionnels » dans les lieux privatifs de liberté ;
- Des motifs tirés du bon ordre de ces lieux, en particulier dans les petits établissements et ceux où la vie collective est développée, peuvent être invoqués à bon droit par l'administration pour s'opposer à ces prescriptions. Mais ces oppositions, qui devraient être justifiées par des circonstances précises, devraient être l'exception plutôt que la règle.

---

1. Page 149.