N° 496063
M. C B...

10ème et 9ème chambres réunies

Séance du 5 septembre 2025
Lecture du 3 octobre 2025

CONCLUSIONS

M. Frédéric PUIGSERVER, Rapporteur public

1. Les détenus disposent-ils du droit d'acheter au même prix, dans tous les établissements pénitentiaires, « *par l'intermédiaire de la cantine, [les] divers objets, denrées ou prestations de service en supplément de ceux qui leur sont fournis gratuitement* » ?

Le droit d'acquérir ces biens, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler la « cantine », figure, dans les termes précités, à l'article R. 332-33 du code pénitentiaire, qui prévoit seulement, s'agissant des « *prix pratiqués, [qu'ils] sont portés à la connaissance des personnes détenues* ». Et l'article D. 332-34 de préciser qu'« *[ils] sont fixés périodiquement par le chef de l'établissement pénitentiaire. Sauf en ce qui concerne le tabac, ils doivent tenir compte des frais exposés par l'administration pour la manutention et la préparation* ».

En pratique, il en est résulté, pendant longtemps, entre les établissements pénitentiaires, des écarts de prix pour les mêmes produits pouvant être significatifs, plusieurs fois relevés par la Cour des comptes[1].

Afin de résorber ces écarts, l'administration pénitentiaire a mis en place, à partir de 2011, un accord-cadre fixant le tarif des 200 produits les plus demandés, renouvelé en 2014 en portant ce nombre à 286.

Du moins en est-il ainsi pour les établissements dans lesquels le service de la « cantine » est géré est régie par l'administration pénitentiaire. Car ce service fait partie de ceux qui, aux termes de l'article L. 111-3 du code pénitentiaire : « *peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation (…) choisies dans le cadre d'un marché*

[1] Rapport public thématique, *Garde et réinsertion – La gestion des prisons*, 10 jan. 2006, not. p. 77-84 ; rapport public thématique, *Le service public pénitentiaire : « Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale »*, juill. 2010, not. p. 70-80.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

public ». Comme d'autres services, tels que la blanchisserie ou la restauration, ils ne se rattachent pas, pour reprendre les termes du même article : « *[aux] fonctions de direction, de surveillance et de greffe* », qui constituent des « tâches inhérentes à l'exercice par l'Etat de ses missions de souveraineté » (Cons. const. déc. n° 2002-461 DC du 29 août 2002, *Loi d'orientation et de programmation pour la justice*) et qui, dès lors, ne sauraient être déléguées (CE Ass. 17 juin 1932, *Ville de Castelnaudary*, n° 12045 ; Cons. const. déc. n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018, *M. Rouchdi B. et autre).*

Dans ces établissements pénitentiaires où la gestion du service de la « cantine » est déléguée, qui représentent environ 60 % de l'ensemble, les tarifs sont fixés dans le cadre du contrat, indépendamment de ce que prévoit l'accord-cadre.

2. C'est dans ce contexte que M. C B..., qui est incarcéré au centre pénitentiaire de Valence (Drôme), où le service de la « cantine » est délégué, a demandé au directeur de l'établissement d'aligner les prix proposés sur les tarifs pratiqués dans les établissements où ce service est géré en régie.

S'étant vu opposer une décision de refus, confirmée par le tribunal administratif (TA) de Grenoble, il se pourvoit en cassation contre l'ordonnance de « série », prise sur le fondement du 6° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative (CJA), par laquelle la cour administrative d'appel (CAA) de Lyon, en se référant à l'un de ses précédents arrêts, devenu irrévocable, a rejeté sa requête.

La cour, qui a reconnu à la « cantine » le caractère d'un service public, s'est placée dans la ligne de votre jurisprudence en matière de tarification selon laquelle : « la fixation de tarifs différents applicables, pour un même service rendu, à diverses catégories d'usagers d'un service ou d'un ouvrage public implique, à moins qu'elle ne soit la conséquence nécessaire d'une loi, soit qu'il existe entre les usagers des différences de situation appréciables, soit qu'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service ou de l'ouvrage commande cette mesure » (CE Sect. 10 mai 1974, *D... et C...*, n° 88032 et autre).

Et elle a jugé, pour écarter le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité, que : « la différence de tarification des produits et services relevant du système de cantine proposés aux détenus des différents établissements pénitentiaires est la conséquence nécessaire des articles L. 113 et D. 332-34 (…) du code pénitentiaire qui imposent que les prix facturés tiennent compte des conditions économiques en vigueur localement ».

3. Il nous semble que ce raisonnement, comme le soutient le pourvoi, est entaché d'erreur de droit.

En effet, nous l'avons dit, la loi, en l'espèce l'article L. 111-3 du code pénitentiaire, se borne à prévoir que les fonctions autres que celles : « *de direction, de surveillance et de greffe (…)*

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation (…) choisies dans le cadre d'un marché public ».

Ainsi, non seulement la loi n'impose pas, littéralement, que les tarifs pratiqués par les différents établissements pénitentiaires soient différents selon le mode de gestion retenu, mais, surtout, elle permettrait, à l'inverse, que le pouvoir réglementaire, qui est compétent pour fixer le montant d'une redevance pour service rendu (Cons. const. déc. n° 2005-513 DC du 14 avr. 2005, *Loi relative aux aéroports*), retienne des tarifs uniformes.

En particulier, le principe d'égalité, qui n'oblige pas, en tout état de cause, à traiter différemment des personnes se trouvant dans des situations différentes (CE Ass. 28 mars 1997, *Société Baxter et autres*, n° 179049 et autres), n'y ferait pas obstacle. N'y ferait pas davantage obstacle la « règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur (…) du service [qui est en principe assurée] en retenant le prix de revient de ce dernier » (CE Ass. 16 juill. 2007, *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique*, n° 293229 et autre), dès lors que le coût du service serait apprécié nationalement.

Et compte tenu de la nature réglementaire des clauses d'un contrat fixant les tarifs applicables aux usagers d'un service (voir, pour les tarifs des communications téléphoniques des détenus : CE 14 nov. 2018, *M. J...*, n° 418788), ces tarifs uniformes pourraient aussi valoir dans les cas où le service a été délégué.

4. Nous ne vous proposons pas, cependant, d'annuler l'ordonnance attaquée en raison de cette erreur de droit.

Il nous paraît en effet, en premier lieu, que c'est à bon droit que la cour a qualifié la « cantine » de service public.

Il ne s'agit certes pas du cœur du service public pénitentiaire qui, aux termes de l'article L. 1 du code pénitentiaire, notamment : « *participe à la préparation et à l'exécution des décisions judiciaires [et] contribue à l'insertion ou à la réinsertion des personnes qui lui sont confiées et à la prévention de la commission de nouvelles infractions* ».

Pour autant, telle qu'elle est instituée, nous l'avons dit, par l'article R. 332-22, il s'agit d'une obligation de l'administration, qui figure dans le livre III du code relatif aux « droits et obligations des détenus », alors que l'article L. 6 prévoit que : « *L'administration pénitentiaire garantit à toute personne détenue le respect de sa dignité et de ses droits. (…)* ».

D'ailleurs, vous avez rangé cette obligation au nombre des moyens que l'administration met en œuvre pour garantir la liberté religieuse des détenus, ainsi que le libre exercice du culte, « [en leur permettant] d'acquérir, en complément des menus disponibles [servis application de

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

l'article R. 323-1 du code pénitentiaire], des aliments [conformes] aux prescriptions de leur religion » (CE 10 févr. 2016, *M. K...*, n° 385929).

Il nous semble donc que cette activité doit être regardée comme une partie intégrante du service public pénitentiaire. Et la circonstance qu'elle fasse l'objet, dans le budget de l'Etat, d'un compte de commerce[2], est sans incidence sur cette qualification, même si elle renseigne sur sa gestion privée puisqu'aux termes de l'article 22 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)[3] : « *Les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale* ».

Reconnaissons toutefois que la qualification de la « cantine » comme service public soulève une sérieuse objection.

En effet, le Tribunal des conflits a jugé qu'un contrat « par lequel [une personne s'engage], d'une part, à fournir à [un établissement pénitentiaire] le matériel et la technique nécessaires à l'installation d'une antenne collective de télévision et au câblage de tous les locaux de détention, d'autre part, à louer à chaque détenu qui en ferait la demande, un téléviseur (…) n'a pas pour objet de faire participer [cette personne] à l'exécution du service public administratif » (TC 23 nov. 1998, *Bergas*, n° 03124) – jurisprudence qu'il a depuis reproduite en matière de fourniture d'appareils de télévision aux malades d'un établissement public de santé (TC 21 mai 2007, *SA Codiam*, n° 3609).

L'objection est sérieuse car il nous paraît indifférent que cette décision ait été rendue en matière de contrats, pour l'application du critère tenant à la participation du cocontractant à l'exécution du service public (CE Sect. 20 avr. 1956, *Époux X...*, n° 98637 et CE Sect. 20 avr. 1956, *Ministre de l'Agriculture c. Consorts G...*, n° 33961).

Surtout, la fourniture d'appareils de télévisions aux détenus fait l'objet de dispositions dans le code pénitentiaire, qui figurent dans le même livre III relatif aux « droits et obligations des détenus » et sont rédigées dans des termes proches de celles instituant la « cantine ». En effet, l'article R. 370-1 prévoit que : « *L'accès des personnes détenues aux publications (...) audiovisuelles peut s'effectuer : (...) 5° Par l'utilisation collective ou individuelle d'équipements permettant exclusivement la réception de services de radio et de télévision ; (...)* » et l'article R. 370-4 prévoit que : « *Chaque personne détenue peut se procurer, par l'intermédiaire de l'administration et selon les modalités que celle-ci détermine, une radio et un téléviseur individuels. (...)* » – créant ainsi une obligation à la charge de l'administration pénitentiaire.

[2] Compte de commerce 912 – Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire.
[3] Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Et si la décision du Tribunal des conflits *B…* a été rendue avant la création du code pénitentiaire, par une ordonnance du 30 mars 2022[4], des dispositions analogues à celles de l'article R. 332-33 instituant la « cantine » figuraient déjà dans le règlement intérieur-type des établissements pénitentiaires annexé à l'ancien article R. 57-6-18 du code de procédure pénale.

Mais il nous semble que, compte tenu des arguments qui plaident en faveur de la reconnaissance d'un service public, vous devrez assumer sur ce point un écart de jurisprudence.

Et il n'y a pas matière, en l'espèce, à saisir le Tribunal des conflits, sur le fondement de l'article 35 du décret du 27 février 2015[5], d'« *une question de compétence soulevant une difficulté sérieuse et mettant en jeu la séparation des ordres de juridiction* ». En effet, que la « cantine » relève ou non du service public pénitentiaire, le contrat par lequel cette activité est déléguée est, en vertu de l'article L. 111-3 du code pénitentiaire, un marché public, qui est un contrat administratif par détermination de la loi et qui relève ainsi de votre compétence.

5. Si vous nous suivez, il nous semble que vous pourrez substituer au motif retenu par la cour le motif de pur droit (CE 13 mars 1998, *V.…*, n° 171295) selon lequel le principe d'égalité n'est pas méconnu par les différences tarifaires existant entre la « cantine » des différents établissements pénitentiaires, selon qu'elle est exploitée en régie ou que sa gestion est déléguée, en raison d'une nécessité d'intérêt général.

C'est cette branche de l'alternative de votre jurisprudence sur le principe d'égalité que nous vous proposons de retenir, dès lors que les détenus, quel que soit leur lieu de détention, qu'ils ne choisissent d'ailleurs pas pour l'essentiel, nous paraissent placés dans la même situation vis-à-vis du service public de la « cantine », dont l'objet est de fournir, ainsi qu'il a été dit : « *divers objets, denrées ou prestations de service en supplément de ceux qui leur sont fournis gratuitement* ». On ne voit pas en quoi, en effet, par rapport à cet objectif, le détenu se trouvant dans tel établissement pénitentiaire serait dans une situation différente d'un détenu incarcéré dans un autre établissement. Dit autrement, on ne voit pas quel rapport direct le lieu de détention aurait avec l'objectif poursuivi.

Dans ce cadre, vous admettez que justifie une différence tarifaire dérogeant à l'égalité des usagers devant le même service public, « la prise en compte des considérations d'intérêt général tenant à la préservation des capacités de financement des missions de service publics administratif [d'un centre hospitalier et de la caisse de prévoyance sociale] » (CE 9 déc. 2022, *Président de la Polynésie française*, n° 462393 et autres), mais vous déniez l'existence de toute considération d'intérêt général justifiant, « compte tenu de l'objet du service et de son mode de financement, (…) que soit appliquée aux seules visites-conférences dispensées par

[4] Ordonnance n° 2022-478 du 30 mars 2022 portant partie législative du code pénitentiaire.
[5] Décret n° 2015-233 du 27 février 2015 relatif au Tribunal des conflits et aux questions préjudicielles.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

les conférenciers de la Réunion des musées nationaux [RMN] une exonération des droits de réservation » dont doivent s'acquitter les groupes dits « libres » (CE 28 févr. 1996, *Etablissement public du Musée du Louvre*, n° 163528) ou encore que « la tarification particulière du service du réveil par téléphone assuré à partir d'un central manuel » par rapport au même service assuré à partir d'un central automatique (CE 8 avr. 1997, *Association « Etudes et consommation CFDT »*, n° 72569).

En l'espèce, la fixation des tarifs de la « cantine » au niveau local, dans chaque établissement dans lequel ce service est délégué, dans le cadre de la « règle d'équivalence entre le tarif d'une redevance et la valeur (…) du service [qui est en principe assurée] en retenant le prix de revient de ce dernier » (décision *Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital et Syndicat national de chirurgie plastique reconstructrice et esthétique* préc.), en tenant compte, d'une part, des prix qui sont pratiqués dans les circuits d'approvisionnement disponibles et, d'autre part, comme le prévoit l'article D. 332-34 : « *des frais exposés par l'administration pour la manutention et la préparation* », nous paraît répondre à un intérêt général, « compte tenu de l'objet du service et de son mode de financement » (décision *Etablissement public du Musée du Louvre* préc.).

6. Si vous nous suivez, vous écarterez comme infondés le moyen relatif à la méconnaissance de l'article 14 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et de l'article 1er de son premier protocole additionnel et celui relatif à l'accord-cadre qui était, en tout état de cause, inapplicable.

7. Par ces motifs, nous concluons au rejet du pourvoi.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.