

CORRECTION DU GALOP D'ESSAI

Note à l'intention des étudiantes et étudiants :

Le présent document est une **proposition** de corrigé, construite **uniquement** sur la base des ressources jurisprudentielles et doctrinales étudiées lors des cours magistraux et des séances de travaux dirigés, mais également des jurisprudences fondamentales étudiées lors des 2ème et 3ème années de licence. Ces dernières constituent le **socle commun** de connaissances que les étudiantes et étudiants doivent être en mesure de mobiliser à l'occasion d'un examen de niveau Master 1. L'accroche proposée, par exemple, évoque des jurisprudences étudiées lors du cours de droit administratif général de L2.

La mention de références complémentaires, résultant de recherches personnelles, a naturellement été valorisée.

La notation a été effectuée en tenant compte, d'une part, du **respect de la méthodologie** du commentaire d'arrêt et, d'autre part, de **l'aptitude à porter un regard critique** sur la décision et à **utiliser intelligemment le socle commun de connaissances** susmentionné. Ont notamment été sanctionnées les copies se contenant de paraphraser l'arrêt, celles s'écartant trop de celui-ci – glissant ainsi vers une dissertation – mais encore celles qui, bien que développant une réflexion critique autour de la décision, n'étaient pas étayées par les références attendues.

La lecture du commentaire rédigé ci-après sera utilement complétée de celle des **conclusions de M. Frédéric PUIGSERVER**, Rapporteur public, sur la décision commentée, non reproduites ci-après car non libres de droit bien que rendues publiques – mais intégralement accessibles sur Ariane Web en entrant le numéro de l'affaire et en cochant la case « conclusions ».

Commentaire de la décision Conseil d'État, 10ème et 9ème ch. réunies, 3 octobre 2025, n° 496063

Après s'être longtemps tenu à distance de l'univers carcéral, le juge administratif est désormais au contact régulier de celui-ci. Compétent pour connaître des actes relatifs au fonctionnement du service public pénitentiaire (TC, 27 nov. 1952, *Préfet de la Guyane*), il a progressivement étendu le champ et l'intensité de son contrôle sur les décisions prises par l'administration dans ce domaine (CE, 17 févr. 1995, *M. Hardouin – CE, 17 févr. 1995, M. Marie*). Il n'est donc guère surprenant que le Conseil d'État se soit récemment prononcé sur la tarification des denrées vendues par les « cantines » des établissements pénitentiaires, par un arrêt du 3 octobre 2025, mentionné dans les tables du recueil *Lebon*.

En l'espèce, un homme incarcéré au centre pénitentiaire de Valence avait demandé au chef de cet établissement, par courrier en date du 29 juillet 2021, de modifier les tarifs du catalogue de la cantine, dont la gestion était déléguée à un prestataire privé. Le détenu relevait en effet qu'un certain nombre de produits y étaient vendus à des tarifs plus élevés que ceux fixés au niveau national par un accord-cadre signé par le ministre de la Justice, applicable aux établissements pénitentiaires dont la gestion n'est pas déléguée. Par une décision du 11 août 2021, le directeur du centre pénitentiaire de Valence avait rejeté sa demande.

S'étant vu opposer un refus, le détenu avait saisi le tribunal administratif de Grenoble de conclusions tendant à l'annulation pour excès de pouvoir de la décision du 11 août 2021 précitée, et à ce qu'il soit enjoint sous astreinte au directeur du centre pénitentiaire de mettre en conformité les tarifs du catalogue local de cantine avec les tarifs fixés au niveau national par le ministre de la justice.

Par un jugement du 15 septembre 2023, le tribunal administratif avait rejeté sa demande, conduisant le détenu à interjeter appel. Toutefois, par une ordonnance prise sur le fondement du 6° de l'article R. 222-1 du code de justice administrative (CJA), le président de la quatrième chambre de la cour administrative d'appel de Lyon avait rejeté cet appel.

À nouveau débouté, le détenu avait formé un pourvoi devant le Conseil d'État, dans lequel il soutenait que la tarification différenciée pratiquée par la cantine de son établissement pénitentiaire méconnaissait le principe d'égalité des usagers devant le service public, ainsi que les dispositions de l'article

14 de la CESDH et l'article 1 du premier protocole additionnel à cet dernière. Il incombait ainsi à la Haute juridiction **de se prononcer sur la contrariété – ou non – au principe d'égalité des usagers devant le service public de l'instauration d'une tarification différenciée de la cantine selon les établissements pénitentiaires. De façon sous-jacente, la Haute juridiction devait préalablement déterminer si les cantines font partie du service public pénitentiaire et, le cas échéant, si elles sont incluses dans le champ de l'exercice de fonctions régaliennes.**

Par l'arrêt commenté, le Conseil d'État a laconiquement qualifié les cantines de « *missions non régaliennes du service public pénitentiaire* » **(I)** et appliqué, d'une façon tout aussi succincte, sa jurisprudence traditionnelle en matière d'égalité des usagers devant le service public en estimant que ce principe implique « *que les personnes détenues aient accès [...] à des objets, denrées ou services comparables, sous réserve de leur disponibilité effective, quel que soit l'établissement dans lequel elles sont affectées* » mais ne fait « *pas obstacle à l'instauration d'une tarification différenciée de la cantine, selon les établissements* » **(II)**.

I. L'apposition laconique du « label » de service public aux cantines des établissements pénitentiaires

Il est bien des fois où la qualification d'une activité en service public n'est ni explicite, ni évidente – soit que cette activité a été créée par une personne publique (CE Sect., 22 févr. 2007, *APRED*), soit qu'elle a été créée par une personne privée, avant qu'une personne publique ayant reconnu son intérêt ne s'immisce dans son fonctionnement (CE Sect., 6 avr. 2007, *Cne d'Aix-en-Provence*). Dans ce cas, le travail qualificatoire est opéré *a posteriori* par le juge, qui appose la notion de service public tel un « *label* », ainsi que l'observe le Professeur Didier Truchet (D. Truchet, « Label de service public et statut de service public », *AJDA* 1982, p. 427).

La particularité de l'objet des cantines des établissements pénitentiaires laissait planer une incertitude quant à leur qualification en service public, que le Conseil d'État a toutefois succinctement effectuée au **point 5** de sa décision **(A)**. L'inclusion des cantines dans le champ du service public pénitentiaire devait ensuite être affinée, en raison de la singularité de ce service, régalien par excellence. Il convenait, pour la Haute juridiction, d'exclure les cantines du champ des missions régaliennes du service public pénitentiaire, pour permettre, en particulier, la délégation de leur gestion comme en l'espèce **(B)**.

A. L'inclusion des cantines dans le champ du service public pénitentiaire

Le « noeud » de cette affaire n'était pas tant la question de l'application ou non d'une tarification unique aux cantines des établissements pénitentiaires que l'inclusion – ou non – de celles-ci dans le champ du service public pénitentiaire, ce qui n'était pas si évident que cela. Le Conseil d'État l'a toutefois dénoué bien vite, et de manière implicite, affirmant au **point 5** de la décision commentée, qu'« *il résulte des dispositions citées aux points 2 et 3 que l'obligation, pour un établissement pénitentiaire, de proposer aux détenus d'acquérir, à leurs frais, divers objets, denrées ou prestations de service en supplément de ceux qui leur sont fournis gratuitement, est au nombre des missions non régaliennes du service public pénitentiaire* ».

De façon tout à fait curieuse d'ailleurs, la Haute juridiction a consacré le **point 4** – situé, donc, entre le rappel des dispositions législatives pertinentes et l'affirmation de la nature de service public des cantines – à l'énoncé traditionnel de sa jurisprudence de principe en matière d'égalité devant le service public. Le régime, donc, est annoncé avant que ne soit apposée la notion. Voilà une manifestation topique de la

dimension quelque peu flottante de la qualification de service public, mise en exergue par des auteurs tels que Jacques Chevallier ou Didier Truchet et illustrée par nombre de décisions (v. notamment le très nébuleux arrêt CE, 17 févr. 1992, *Société Textron*).

Voilà également une mise en oeuvre classique de la méthode dégagée par la jurisprudence *APREI* (CE Sect., 22 févr. 2007, *APREI*) qui veut que, avant de mettre en oeuvre le « faisceau d'indices » établi par l'arrêt *Narcy* (CE Sect., Sect. 28 juin 1963, *Narcy*), le juge recherche dans les textes ou les travaux préparatoires si « *le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public* ». Certaines dispositions légales affirment en effet explicitement la nature de service public de certaines activités – ainsi, par exemple, de l'art. L. 121-1 du code de l'éducation pour le service public de l'éducation – et il n'est guère surprenant que ce soit le cas pour un service public régalien tel que le service public pénitentiaire. Aussi, le Conseil d'État se réfère-t-il au **point 5** aux dispositions du code pénitentiaire – articles L.1, L.3, L. 111-3 – qui mentionnent « *le service public pénitentiaire* » et l'objet de ce « *service public* », de même qu'au libellé du livre Ier dudit code cité, sûrement à dessein : « *service public pénitentiaire* ».

Si les dispositions textuelles sont tout à fait explicites s'agissant des « *fonctions régaliennes* » du service public pénitentiaire dont l'objet, énonce l'art. L.1 cité au **point 2** est de « *[participer] à la préparation et à l'exécution des décisions judiciaires* », l'on pouvait se questionner sur l'inclusion des cantines, dont la fonction est définie à l'art. L. 111-3 du code pénitentiaire cité au **point 3**, dans le champ de la notion de service public pénitentiaire *stricto sensu*. Certes, dans certaines circonstances, la vente de denrées a pu constituer un service public (CE, 30 mai 1930, *Chambre syndicale du commerce en détail de Nevers*). Mais, s'agissant précisément des cantines, l'inclusion dans l'objet même du service public pénitentiaire n'allait pas de soi et aurait sûrement mérité de plus amples développements explicitant en quoi ces cantines concourent à la réalisation, par ce service public, de son objet tel que défini à l'art. L.1 du code pénitentiaire. Il n'en demeure pas moins que le Conseil d'État a associé les cantines aux « *fonctions non régaliennes* » du service public pénitentiaire reprenant ainsi la distinction opérée par l'art. L. 111-3 du code pénitentiaire entre deux types d'activités au sein de ce service public (**points 1 et point 5**).

B. L'exclusion des cantines du champ des missions régaliennes du service public pénitentiaire

L'art. L. 111-3 du code pénitentiaire cité au **point 3** mentionne « *les fonctions de direction, de surveillance et de greffe des établissements pénitentiaires* » et « *les autres fonctions* ». Cette distinction est articulée autour du mode d'exercice de ces fonctions : les premières « *sont assurées par l'administration pénitentiaire* » et les secondes « *peuvent être confiées à des personnes de droit public ou privé bénéficiant d'une habilitation dans les conditions définies par décret en Conseil d'État* ». Si le vocable de « *fonctions [non] régaliennes* » n'est pas utilisé par le législateur, il est déduit par le Conseil d'État de la répartition des fonctions ainsi opérée.

Il est en effet de jurisprudence constante qu'en principe, les fonctions régaliennes ne peuvent être déléguées et doivent être mises en oeuvre par l'Administration elle-même. L'affirmation est ancienne (CE Ass., 17 juin 1931, *Commune de Castelnau-dary*), l'application fréquente (v. par ex. CE, 1er avril 1994, *Commune de Menton* ou encore CE, 22 mars 2000, *Époux Lasaulce*), mais le fondement textuel plus récent. Depuis 2012, en effet, cette indélégalité a une valeur constitutionnelle déduite de l'article 12 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen (DDHC) de 1789, en vertu duquel « *la garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique* » (Cons. const., 10 mars 2011, *LOPPSI 2*), et a même été érigée en « *principe inhérent à l'identité constitutionnel de la France* » (Cons. const., QPC, 15 octobre

2021, *Société Air France*) – bien que des exceptions existent désormais (Cons. Const., 24 avr. 2025, *Loi relative au renforcement de la sûreté dans les transports*).

C'est donc de l'impossibilité de déléguer certaines fonctions du service pénitentiaire que le Conseil d'État a naturellement déduit leur nature régalienne. Or, l'indélégalité frappe ce qu'il est d'usage d'appeler en jurisprudence « *l'exercice de la force publique* » ou « *les fonctions de police [administrative]* ». Le service public pénitentiaire se voit donc appliquer un principe *a priori* réservé à la *police administrative* : on voit là la porosité de la frontière conceptuelle et pratique entre police administrative et service public, qui est loin d'être nouvelle – v. le célèbre arrêt CE 4 mars 1910, *Thérond*, où fut qualifié de « *service public* » le ramassage de bêtes mortes « *en vue de l'hygiène et de la sécurité de la population* » qui comptent pourtant au nombre des finalités de la police municipale énumérées par l'art. L. 2212-1 du CGCT – et la dissolution de l'objet de la police administratif – le maintien de l'ordre public – dans le très large objet du service public – la satisfaction de l'intérêt général – dont les missions du service public pénitentiaire fournissent une parfaite illustration.

Ainsi, la Haute juridiction semble tout à la fois déduire de *ce que sont* les cantines au sens de l'art. R. 332-33 du code pénitentiaire cité au **point 3** et de leurs *modalités de gestion*, en régie ou par délégation (comme c'était le cas en l'espèce), leur appartenance aux « *autres fonctions* » mentionnées par l'art. L. 111-3 du code pénitentiaire.

Finalement, c'est d'un brouillard mêlant dispositions textuelles, principes jurisprudentiels, catégories juridiques, qu'émerge, comme une évidence, que les cantines « *[sont] au nombre des missions non régalienues du service public pénitentiaire* » (**point 5**). Cette qualification, présentée comme allant de soi par le Conseil d'État (« *il résulte des dispositions...* ») emporte nécessairement la soumission des cantines aux « *grandes Lois* » du service public.

II. L'application succincte de la jurisprudence traditionnelle en matière d'égalité des usagers devant le service public

L'apposition du « *label* » de service public aux cantines implique en effet une myriade de conséquences, au premier rang desquelles l'application des fameuses « *trois Lois* » identifiées par Louis Rolland en 1928, que sont le principe de continuité (CE Ass. 7 juill. 1950, *Dehaene*), le principe de mutabilité (CE Ass. 2 févr. 1987, *Société TV6*) et le principe d'égalité (CE Sect. 9 mars 1951, *Société des concerts du conservatoire*). C'est de l'application de ce dernier principe aux cantines dont il est question dans la présente décision.

Mettant en oeuvre son interprétation traditionnelle du principe d'égalité des usagers devant le service public, le Conseil d'État, d'une façon à nouveau laconique, a précisé ce qu'il implique pour les cantines – les détenus de tous les établissements pénitentiaires doivent pouvoir y accéder (**A**) – et n'implique pas pour celles-ci – l'application d'un tarif uniforme à l'échelle nationale (**B**).

A. L'obligation affirmée de permettre l'accès aux cantines dans chaque établissement pénitentiaire

Le Conseil d'État procède en deux temps pour déterminer les implications du principe d'égalité s'agissant des cantines. Ce principe général du droit qui « *régit le fonctionnement des services publics* » (*Société des concerts du conservatoire* préc.), et a une valeur constitutionnelle (Cons. const., 27 déc. 1973,

« *Taxation d'office* »), était invoqué par le détenu face aux différences entre les prix pratiqués par la cantine de son centre de détention par rapport aux prix fixés au niveau national par un accord-cadre (**point 5**). La Haute juridiction dégage tout d'abord sa conséquence *positive* puis ce qu'il *n'implique pas*.

Ainsi affirme-t-elle en premier lieu que « *le principe d'égalité des usagers devant le service public implique [...] que les personnes détenues aient accès, dans les conditions fixées par l'article R. 332-33 du code pénitentiaire, à des objets, denrées ou services comparables, sous réserve de leur disponibilité effective, quel que soit l'établissement dans lequel elles sont affectées* ». Autrement dit, c'est la possibilité d'accéder aux cantines et les produits proposés qui sont inclus dans le champ de cette conséquence *positive*. Les cantines doivent être accessibles, d'un établissement pénitentiaire à l'autre, dans les mêmes conditions.

La solution est classique : en réalité, c'est bien souvent au niveau de la tarification que s'opère potentiellement une différenciation entre usagers, et non du fait même d'accéder (v. par exemple les faits d'espèce du fameux arrêt *Société des concerts du conservatoire*), infiniment plus délicat à restreindre, que ce soit d'ailleurs pour les usagers, les agents ou ceux qui aspirent à le devenir (*CE, 28 mai 1954, Barel et a.*). Bien souvent, les restrictions d'accès à un service public sont motivées par des circonstances exceptionnelles, au sens large, comme ce fut le cas lors de la pandémie de Covid-19. Ainsi la présentation d'un pass vaccinal – prévu par la loi du 31 mai 2021 relative à la gestion de la crise sanitaire – a-t-elle pu être exigée dans certains services publics, tels les bibliothèques.

S'agissant plus précisément des cantines des centres pénitentiaires, les dispositions de l'article R. 332-33 du code pénitentiaire, citées au **point 3**, prévoit que l'accès à la cantine peut toutefois « *être limitée en cas d'abus* ». En dehors de ce cas de figure envisagé par les textes, les détenus doivent donc, au nom du principe d'égalité, être en mesure d'accéder, où qu'ils soient incarcérés et sous la réserve prévue par les dispositions précitées, à la cantine. En revanche, et contrairement à ce dont arguait le requérant, le principe d'égalité n'implique pas que les prix pratiqués dans les cantines soient les mêmes d'un établissement pénitentiaire à l'autre.

B. L'obligation infirmée de prévoir une tarification uniforme dans les cantines

La formule utilisée par Conseil d'État, dans le **point 4** de sa décision, est le « *considérant de principe* » régulièrement utilisé lorsque l'Administration choisit de traiter différemment les usagers d'un même service public (*CE Ass., 13 juill. 1962, Conseil national de l'ordre des médecins* – *CE 10 mai 1974, Denoyez et Chorques*). La jurisprudence – tant nationale qu'européenne (v. en ce sens *CJUE Gd. Ch., 14 sept. 2010, Akzo Nobel Chemicals Ltd et a.* et *CEDH, 28 janv. 1997, Van Raalte c./ Pays-Bas*) – ménage en effet une possibilité, mais non une obligation (*CE Ass. 28 mars 1997, Société Baxter*), pour les personnes publiques, de traiter différemment les usagers dans des hypothèses strictement circonscrites, que le Conseil d'État rappelle donc ici.

Si le principe ne surprend plus, quelque peu déroutante est, en revanche, son application au cas d'espèce en ce que la Haute juridiction est flottante quant au motif justifiant que des tarifs différents soient fixés dans les cantines de certains établissements. Elle affirme en effet que « *[le principe d'égalité n'implique pas], en revanche, que les tarifs auxquels [les produits et services des cantines] sont facturés, qui dépendent des conditions d'approvisionnement et, le cas échéant, du mode de gestion de l'établissement, soient fixés de façon identique sur le territoire national. Il ne fait donc pas obstacle à l'instauration d'une tarification différenciée de la cantine, selon les établissements, sous réserve que le prix pratiqués soient en rapport avec le coût des biens ou prestations fournis et que la différence de tarifs ainsi instituée ne soit pas manifestement disproportionnée* » (**point 5**). Or, la jurisprudence ménage trois hypothèses (**point 4**) : la différenciation est « *la conséquence nécessaire d'une loi* » – ce qui n'est pas le cas ici – ou « *il existe entre*

les usagers des différences de situations appréciables » – ce qui n’est pas explicitement le cas ici, le Conseil d’État mentionnant les différences d’achalandage et de gestion (en régie ou par délégation) qui existent entre établissements et non des différences de situations entre usagers, sauf à lire entre les lignes que le fait d’être incarcéré à tel ou tel endroit est une différence de situation appréciable – ou encore « *qu’une nécessité d’intérêt général en rapport avec les conditions d’exploitation du service commande cette mesure* ».

Il semble que c’est cette troisième hypothèse qui est retenue ici, la Haute juridiction mentionnant « *la nécessité de tenir compte des conditions économiques en vigueur localement* » (**point 5**), sans toutefois mentionner en quoi cela relève d’un intérêt général. Et le Conseil d’État d’évincer tout aussi vite l’exception d’inconventionnalité fondée sur une violation de l’art. 14 de la CESDH et de l’art. 1er du premier protocole additionnel à cette convention (**point 6**), en renvoyant aux « *motifs précédemment énoncés* » sans mentionner ce que serait le « *but légitime* » poursuivi par une telle différence de tarification ou encore en quoi celle-ci entretiendrait un « *rapport raisonnable de proportionnalité* » avec celui-ci.

Enfin, la Haute juridiction devait écarter l’application de l’accord-cadre national sur le prix des cantines aux cantines dont la gestion a été déléguée (**point 7**) et, partant, exclure sa violation en l’espèce, parachevant le raisonnement devant conduire au rejet du pourvoi (**point 8**).