



MASTER 2
Droit de l'Exécution des peines et Droits de l'Homme
Institut de Droit et Economie d'Agen
Promotion 2015-2017

L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA LIBERTE RELIGIEUSE :
LE CAS DES DENREES ALIMENTAIRES EN CANTINE.

Mémoire présenté par GIONNANE Martin

Sous la direction de Monsieur Ivan GOMBERT,
Adjoint au chef d'établissement de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine



MASTER 2
Droit de l'Exécution des peines et Droits de l'Homme
Institut de Droit et Economie d'Agen
Promotion 2015-2017

L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA LIBERTE RELIGIEUSE :
LE CAS DES DENREES ALIMENTAIRES EN CANTINE.

Mémoire présenté par GIONNANE Martin

Sous la direction de Monsieur Ivan GOMBERT,
Adjoint au chef d'établissement de la maison d'arrêt des Hauts-de-Seine

« Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma main, sans aide extérieure non autorisée, qu'il n'a pas été présenté auparavant pour évaluation et qu'il n'a jamais été publié, dans sa totalité ou en partie.

Toutes parties, groupes de mots ou idées, aussi limités soient-ils, y compris des tableaux graphiques, cartes etc. qui sont empruntés ou qui font référence à d'autres sources bibliographiques sont présentés comme tels (citations entre guillemets, références bibliographiques, sources pour tableaux et graphiques etc.) »

Je remercie Ivan Gombert d'avoir accepté d'être mon directeur de mémoire. Merci à Pierre, Marie, Eren et Bastien pour leur aide précieuse.

Ce mémoire marque surtout la fin de deux années de formation continue. Je souhaite donc exprimer ma reconnaissance à mon ancien sous-directeur d'avoir accepté que je la suive. Tous mes remerciements également à Gaspard, qui de ce fait a dû assumer (efficacement) de longues périodes d'intérim.

J'ai enfin une pensée particulière pour mes collègues de Master 2 avec qui j'ai eu le plaisir de partager la satisfaction et les efforts qu'implique la reprise d'une formation.

Sommaire

Introduction _____ 1

Partie 1 _____ 6

La cantine confessionnelle : une demande que l'administration traite par le droit commun

Chapitre 1 : Le développement d'une demande de cantines confessionnelles 6

Chapitre 2 : La latitude théorique de l'administration pénitentiaire : une absence de statut particulier des denrées confessionnelles en voie d'évolution ? 20

Partie 2 _____ 29

Une mise en œuvre de l'accès aux denrées culturelles qui tente de concilier des contraintes multiples

Chapitre 1 : Une mise en œuvre qui interroge le rôle de l'Etat dans ses modalités d'intervention..... 29

Chapitre 2 : Une mise en œuvre nécessairement déconcentrée..... 42

Conclusion _____ 52

Table des abréviations

DISP : Direction inter-régionale des services pénitentiaires

CNA : Conseil national de l'alimentation

CEDH : Cour européenne des droits de l'homme

Conv. EDH : Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

CGLPL : Contrôleur générale des lieux de privation de liberté

CE : Conseil d'Etat

CAA : Cour administrative d'appel

TA : Tribunal administratif

MGD : Marché de gestion délégué

Introduction

Le principe de liberté religieuse largement reconnu par les textes pour son application en détention

La liberté religieuse est un des principes fondamentaux consacrés tant par le droit européen que par le droit interne à travers, plus largement, la liberté de pensée, de conscience et de religion.

Sur le plan international, de nombreux textes viennent la proclamer et la protéger. L'Assemblée générale des Nations-Unies¹ la consacre ainsi à l'article 18 de la Déclaration universelle des droits de l'homme puis lui donne davantage de contenu et force obligatoire en 1966 avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques².

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH) s'en inspire largement à son article 9 : « 1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites »³. Elle précise dans un second temps les conditions aux éventuelles limitations qui entraveraient la manifestation de sa religion ou de sa conviction⁴.

De la même façon les normes internes consacrent et protègent tout particulièrement la liberté religieuse. Déjà reconnue par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) en son article 10⁵, elle est constitutionnalisée (sous la forme plus large de liberté de conscience) par le Conseil constitutionnel en 1977⁶ en tant que principe fondamental reconnu par les lois

¹ Résolution 217 A (III) prise le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations Unies.

² Article 18 de la résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966.

³ Article 9 de la Conv. EDH du 4 novembre 1950.

⁴ « 2. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité publique, à la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

⁵ « Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la Loi. »

⁶ Décision n° 77-87 DC du 23 novembre 1977, « Liberté d'enseignement et de conscience ».

de la République sur la base de la DDHC et du Préambule de la Constitution de 1946⁷. Une décision du 21 février 2013 fait quant à elle de la garantie du libre exercice des cultes une composante essentielle du principe constitutionnel de laïcité de la République⁸.

En matière pénitentiaire, cette liberté se décline en tenant compte du caractère contraint de la détention, et donc en s'attachant surtout aux modalités et garanties de son exercice. Des textes de natures variées y sont consacrés. Certains sont non contraignants ; c'est le cas de l'Ensemble de règles minima pour le traitement des détenus⁹, dont de nombreuses dispositions sont néanmoins aujourd'hui déclinées dans le code de procédure pénale (CPP) et notamment le règlement intérieur type. Les règles pénitentiaires européennes 29.1 à 29.3 adoptées par le Conseil de l'Europe¹⁰ donnent pour leur part des recommandations sur la liberté de pensée, de conscience et de religion.

En droit interne, c'est l'article 26 de la loi pénitentiaire de 2009 qui consacre le droit à la liberté d'opinion, de conscience et de religion tout en indiquant que l'exercice du culte se fait dans « les conditions adaptées à l'organisation des lieux, sans autres limites que celles imposées par la sécurité et le bon ordre de l'établissement ». L'article R. 57-9-3 du CPP précise que « chaque personne doit pouvoir satisfaire aux exigences de sa vie religieuse, morale ou spirituelle ».

La jurisprudence vient quant à elle régulièrement préciser la portée du principe de liberté religieuse à des textes ou des situations concrètes, tout particulièrement celle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Elle s'attache ainsi à décliner à la détention (voir *infra*) la jurisprudence préalablement dégagée dans son arrêt *Kokkinakis c/ Grèce* qui retient que « si la liberté relève du for intérieur, elle implique de surcroît notamment, celle de manifester sa religion »¹¹.

⁷ La non-discrimination sur la base de la religion y est mentionnée aux articles 1, 5 et 16.

⁸ Décision n° 2012-297 QPC du 21 février 2013.

⁹ Adopté par le premier Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Genève en 1955 et approuvé par le Conseil économique et social dans ses résolutions 663 C (XXIV) du 31 juillet 1957 et 2076 (LXII) du 13 mai 1977.

¹⁰ Recommandation Rec(2006)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les Règles pénitentiaires européennes.

¹¹ CEDH, 25 mai 1993, *Kokkinakis c/ Grèce*.

Une mise en œuvre de ce principe qui porte essentiellement sur l'assistance spirituelle

Malgré un principe de liberté religieuse qui a vocation à s'appliquer largement, les déclinaisons pratiques de sa mise en œuvre en détention restent généralement identifiées à la seule question de l'assistance spirituelle.

Les articles R. 57-9-3 et suivants ainsi que D. 439 et suivants du CPP sont ainsi consacrés au sujet des aumôniers et aux offices religieux, en précisant les modalités de déroulement des offices, d'entretien avec les aumôniers, de désignation de ceux-ci et d'information des personnes détenues de leurs droits. L'assistance spirituelle fait donc l'objet d'un traitement particulier en comparaison avec d'autres activités en détention : à titre d'exemple, les entretiens et correspondances avec les aumôniers sont confidentiels et préservés en cas de placement aux quartiers disciplinaire ou d'isolement.

C'est donc un volet sur lequel l'encadrement normatif est particulièrement précis, tout en évoluant vers de plus grandes possibilités quant aux pratiques religieuses. L'assistance spirituelle n'est ainsi pas forcément assurée par un ministre du culte mais également (et surtout) par des aumôniers et, depuis 1988, par des auxiliaires bénévoles d'aumônerie. De la même façon, elle ne se limite pas aux services religieux mais passe aussi par les offices religieux, les réunions culturelles et les entretiens individuels¹².

Le champ des cultes couverts par cette assistance spirituelle a également été élargi. Si la CEDH pose la limite que la religion doit être identifiable pour être invoquée à l'appui de droits et exigences¹³, des pratiques précédemment exclues de ce champ sont désormais admises. En guise d'illustration, le juge administratif relève, au sujet des témoins de Jéhovah, qu'aucune disposition législative ne conditionne la désignation d'un aumônier à un nombre minimum de détenus susceptibles de bénéficier de son assistance spirituelle¹⁴.

Enfin, ce sujet reste aujourd'hui central comme en témoigne le volet relatif au nombre d'aumôniers nécessaires, leur rémunération et une orientation tenant davantage compte du poids relatif des différentes religions.

¹² Le décret n°2010-1635 du 23 décembre 2010a ainsi élargi les possibilités d'animation de groupes de détenus en vue de la réflexion, de la prière et de l'étude.

¹³ CEDH, X c/ Royaume Uni, 4 octobre 1977 et X c/ France, 1^{er} avril 1970.

¹⁴ CE, 16 octobre 2013, Garde des Sceaux, ministre de la justice et des libertés c/ m. n...et autres.

Dans le même temps, d'autres formes de mise en œuvre de la liberté religieuse semblent relativement absentes du droit et de l'attention des différents acteurs pénitentiaires. Les manifestations religieuses s'expriment ainsi dans les faits entre les deux grands principes de liberté religieuse et d'ordre public. Les éventuelles restrictions résultent pour l'essentiel de décisions administratives ou de circulaires¹⁵, qui peuvent faire l'objet de recours conduisant la jurisprudence à préciser les contours de cette liberté. A titre d'exemple, la Cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux « validait » ainsi en 2009 l'interdiction de toute manifestation individuelle ou collective à caractère religieux en dehors du lieu de culte ou de la cellule en estimant que cette limitation n'était « pas disproportionnée aux buts légitimes ainsi poursuivis dès lors qu'elle ne remet nullement en cause la pratique religieuse individuelle dans les cellules et que la pratique collective du culte reste possible dans la salle affectée à cet usage »¹⁶.

La question de la portée du principe en matière de cantines

Au regard de ces éléments, le cas particulier de la cantine des personnes détenues, tout particulièrement s'agissant des denrées alimentaires, mérite d'être souligné.

La cantine peut être définie comme « la 'boutique' de l'établissement, qui permet aux personnes incarcérées d'acheter à distance divers objets ou produits alimentaires, dans la limite de leurs moyens financiers »¹⁷. Historiquement, le terme désignait à la fois l'accès par les détenus à des produits payants permettant d'améliorer le quotidien et le lieu, au sein de la prison, où cet approvisionnement pouvait être réalisé. Le terme renvoie aujourd'hui à la première acception. La cantine est notamment utilisée pour acheter, parmi les différentes denrées (c'est-à-dire parmi les marchandises destinées à la consommation), des produits alimentaires. Certains d'entre eux sont dits confessionnels, renvoyant à des caractéristiques considérées comme prescrites par une religion ainsi qu'à des aliments classiques mais consommés à l'occasion de rites. Le qualificatif de confessionnel doit donc ici être entendu en un sens large.

¹⁵ La note du 16 juillet 2014 relative à la pratique du culte en détention interdit par exemple le port de vêtements religieux dans les lieux à usage collectifs.

¹⁶ CAA Bordeaux, 2ème chambre, 8 septembre 2009, n° 08BX01040.

¹⁷ Observatoire international des prisons, Le guide du prisonnier, p. 237.

Ces achats occupent une place particulière parmi les produits cantinables. En premier lieu, il convient de souligner la centralisation et l'harmonisation des choix de denrées qui existent depuis environ 25 ans et amplifiées aujourd'hui par le recours à des marchés nationaux. Ceci résulte tant de la volonté de faire converger ce qui est proposé aux personnes détenues que d'avoir des supports permettant de bénéficier de tarifs moindres et de garanties juridiques. Dans ce contexte, la cantine confessionnelle fait figure d'exception puisqu'il existe selon les établissements pénitentiaires une grande diversité des produits et des modalités d'accès à ceux-ci. En second lieu, la consommation de denrées confessionnelles peut être considérée comme une forme de manifestation religieuse, en principe uniformément protégée et/ou encadrées. On constate donc des disparités importantes dans un domaine où tant le volet organisationnel que religieux devraient tendre à une harmonisation de l'accès aux denrées confessionnelles en cantine par les personnes détenues.

Il convient en conséquence de s'interroger ici sur la façon dont l'administration, malgré une mise en œuvre hétérogène, est amenée à garantir le principe de liberté religieuse en matière d'accès aux denrées confessionnelles en cantine.

La cantine confessionnelle : une demande que l'administration traite par le droit commun

L'accès aux denrées confessionnelles en cantine obéit à la fois aux explications contemporaines du recours à la cantine mais également à des raisons propres (Chapitre 1). A ce besoin spécifique, le cadre juridique par lequel l'administration y répond est commun aux autres formes de cantine mais fait désormais l'objet de précisions jurisprudentielles propres au confessionnel (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Le développement d'une demande de cantines confessionnelles

La cantine permet aux personnes détenues de satisfaire le besoin de consommer des produits complémentaires à ceux fournis par l'administration. Elle est ainsi à la fois l'indicateur et le moyen d'exigences complémentaires qui ont évolué (§1) et qui se traduisent également en matière confessionnelle (§2).

I La cantine, d'une nécessité à un moyen d'améliorer les conditions de détention

La cantine a toujours eu vocation à améliorer le quotidien des personnes détenues par rapport à ce que serait le « standard » en détention à la charge des geôliers puis de l'administration pénitentiaire (§1). Ce standard a profondément évolué : la cantine n'est donc plus une nécessité alimentaire et elle trouve aujourd'hui sa justification dans des sources de satisfaction variées (§2).

§1 La cantine, une « institution » ancienne

L'accès par les personnes détenues à des produits complémentaires à ceux fournis par l'administration existait déjà sous l'Ancien Régime. Il a pu se faire de différentes façons qui n'étaient pas forcément uniformes, allant de dons réalisés par les familles à l'achat de ces denrées auprès de l'administration ou de tiers. Il est, dès l'origine, lié à la capacité mais également à la volonté de l'« administration » et de ses partenaires de satisfaire les besoins des personnes détenues, ceux-ci allant des nécessités physiologiques pour survivre à une amélioration du quotidien plus ou moins poussée.

Ainsi avant la Révolution, à une époque où l'enfermement visait en premier lieu à s'assurer de la présence d'un individu de façon temporaire, les détenus pouvaient voire devaient s'acheter de la nourriture mais également d'autres produits : si en 1780 Malesherbes faisait obligation à l'État de fournir le pain nécessaire à leur alimentation, l'ordonnance du 13 mars 1711 venait déjà limiter les excès pouvant être constatés dans l'achat de nourriture aux geôliers (interdiction de la fourniture de vin et d'eau de vie¹⁸). Le terme de « cantine » désigne à ce moment non seulement le mode d'approvisionnement de denrées payables, mais également le lieu où cela est réalisé¹⁹. Ce système est perpétué à la Révolution : plusieurs décrets²⁰ viennent légitimer la fonction de geôlier qui a l'obligation de fournir pain, eau et coucher mais peut également se faire rémunérer pour donner davantage²¹.

Sous l'Empire, la cantine devient un outil de discipline et de récompense. Ainsi, les abus constatés dans le cadre du régime de l'entreprise générale au cours du 19^{ème} siècle à compter de 1808 pour les prisons centrales a pu se traduire, en matière d'alimentation, par la revente de multiples produits aux détenus au bénéfice des entreprises concernées. Des cahiers des charges plus rigoureux ont en conséquence été mis en place, se traduisant par la fourniture de la nourriture strictement nécessaire et la limitation du nombre de produits. Ceux-ci étaient ainsi limités à un montant de 15 centimes par jour avant que l'offre ne se développe et soit portée à un nombre de 129 produits en 1875, jusqu'à la fin de l'entreprise générale en 1898.

18 Vanessa SCHATZ, L'alimentation en détention, pp. 5-8

19 <https://criminocorpus.org/fr/outils/bibliographie/consultation/glossaire/186/>

20 Décrets des 18-22 juillet 1791, 16-25 septembre 1791 et 29 septembre – 6 octobre 1791.

21 Roxane CENAT, Quelle place pour la cantine en maison d'arrêt ? L'exemple de la maison d'arrêt de la Seine-Saint-Denis, mémoire : 34^{ème} promotion des directeurs des services pénitentiaires, ENAP, 2005, p.8.

Les règles régissant l'alimentation dans les autres établissements pénitentiaires prévoient quant à elles l'alimentation fournie par l'administration, la possibilité de cantiner et l'intervention de différents acteurs en la matière. L'arrêté du 23 nivôse an IX relatif à la nourriture prévoit ainsi dans son article 1^{er} que « les détenus dans les maisons d'arrêt, de justice, ou dans les prisons, ne recevront plus par jour, de la part de la nation, qu'une ration de pain et la soupe, ou la valeur en argent »²². Dans le même temps, l'article 2 indique que par le travail ils doivent pouvoir « améliorer leur sort », laissant ainsi la possibilité de satisfaire à des besoins supplémentaires.

Le règlement général pour les prisons départementales du 30 octobre 1841²³ vient actualiser ce régime en gardant la même logique de la fixation d'un régime portant à la fois sur l'alimentation fournie par l'administration (articles 56 et 57), le recours à des produits extérieurs et la limitation des abus (tant quant aux tarifs pratiqués d'une part que dans le recours à l'alcool et au tabac d'autre part). En particulier, l'article 58 énonce que « Les prévenus et les accusés peuvent, dans les limites fixées par le Règlement de la prison, faire venir du dehors, et à leurs frais, les vivres dont ils auront besoin. S'ils pourvoient eux-mêmes à leur nourriture, ils cessent d'avoir droit aux vivres de la maison. ». L'article 31 organise cet approvisionnement : « Dans les prisons où il n'y a pas de fournisseur chargé de procurer aux détenus les aliments supplémentaires ou autres articles accessoires autorisés par le présent Règlement, les commissions des détenus sont faites par un commissionnaire désigné par le préfet », qui ne peut donner lieu à bénéfice par le commissionnaire (article 32). La tarification des aliments est fixée dans ce cadre par le maire (article 83). Cette possibilité est également offerte pour les vêtements (article 64) ou les effets de literie (article 72), ce dernier cas étant la seule exception à l'interdiction de vente faite aux employés de la prison (article 41). En revanche, l'acception historique de la cantine comme espace physique de délivrance des denrées payables devient quant à elle interdite puisqu'aux termes de l'article 61, « Toute vente connue sous le nom de cantine est prohibée ».

22 Arrêté du 23 nivôse an 9. Dans le même temps, l'article 4 annule en conséquence les marchés passés avec les fournisseurs de nourriture.

23 <https://criminocorpus.org/fr/reperes/legislation/textes-juridiques-lois-decre/textes-relatifs-aux-p/de-la-monarchie-de-juillet-a-1/30-octobre-1841-reglement-gen-1/>

A partir des années 1840, le système de cantines s'inscrit durablement dans le fonctionnement des établissements pénitentiaires, malgré deux tentatives de suppression en 1872 et 1968. Les années 1970 puis 1980 marquent une plus grande ouverture qui se traduit en la matière par la suppression de la limitation des sommes cantinables²⁴, l'introduction de la télévision en cellule et surtout un élargissement des références. Ainsi, en 2005, Roxane Cénat notait l'existence d'environ 500 produits à la maison d'arrêt de Villepinte²⁵.

Le recours à des denrées alimentaires extérieures pose ainsi la question de la satisfaction des besoins des détenus, l'étendue des pouvoirs de l'administration dans l'encadrement de ces besoins et des modalités d'organisation pour y satisfaire (entreprise générale, régie, autres partenaires...). Dès l'origine, ces denrées extérieures visaient non seulement à se procurer le nécessaire pour survivre mais également à améliorer le « standard » de détention en tenant compte des besoins des détenus. Ce « standard » est aujourd'hui au cœur des justifications du recours à la cantine.

§2 Les explications contemporaines du recours à la cantine alimentaire

Le professeur Jean-Jacques Dupeyroux résume le rapport des personnes détenues à la cantine de la manière suivante : « *A quoi pensent les détenus en arrivant en prison ? A la cantine, de façon obsessionnelle* »²⁶. Ce rapport doit être abordé à travers le développement de la consommation d'une part et celui à l'alimentation et à la cuisine d'autre part, tous deux reflets de la société « extérieure ».

Le premier aspect est le développement au sein des établissements pénitentiaires de la volonté et du besoin de consommer davantage. Cela reflète et importe en détention, de façon retardée et déformée, les évolutions du « monde extérieur » en la matière. La consommation peut être ici vue par les personnes détenues comme un espace de liberté et une idéalisation des

24 Note du 3 août 1979 de la direction de l'administration pénitentiaire.

25 Roxane CENAT, *Quelle place pour la cantine en maison d'arrêt ? L'exemple de la maison d'arrêt de la Seine-Saint-Denis*, mémoire : 34ème promotion des directeurs des services pénitentiaires, ENAP, 2005, p.23

26 Sénat, *Rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France*, 2000, p. 153.

pratiques réalisées à l'extérieur : « cantiner, c'est exercer un espace de liberté, pouvoir choisir pour une fois, faire ses courses un peu comme dans la vraie vie »²⁷.

La possibilité d'effectuer un choix, dans un environnement où nombre de décisions sont soit prédéterminées soit ne relèvent pas de la personne détenue, est donc ici primordiale. C'est ainsi le moyen de se procurer une palette de satisfactions qui ne peuvent être assurées par le « standard » de détention. Au-delà, le recours à la cantine est également une façon de s'affirmer à ses propres yeux, ainsi que de se démarquer socialement vis-à-vis des codétenus. En détention, toute consommation ou absence de consommation positionne ainsi les personnes détenues les unes par rapport aux autres. Cela est particulièrement visible avec la volonté d'acheter des produits de marque, signe de capacités financières mais également gage d'une présomption de qualité supérieure²⁸. Enfin, la consommation permet de palier l'uniformisation des journées : la détention est rythmée par les jours de commandes et de réceptions des différents types de cantine tout au long de la semaine.

Pour les mêmes raisons, la consommation qui existe en détention peut dans le même temps aboutir à des dérives liées à une surconsommation frénétique, tant en termes alimentaires (et de déséquilibres qui peuvent en résulter) que financiers. En ce sens, « les cantines sont un bon révélateur des problèmes rencontrés par les détenus dans la gestion de leur budget » et à l'incapacité chronique à se projeter sur plusieurs semaines et à épargner²⁹.

En matière alimentaire, le développement de la consommation passe par le recours à la cantine, qui n'est en réalité « que » le moyen d'y parvenir.

Ce recours peut traduire en premier lieu le rejet de la nourriture qui est proposée par l'administration, soit au regard d'une qualité qui est parfois contestée (nombre de témoignages en la matière évoquent la qualité des denrées utilisées, une cuisson mal maîtrisée ou un maintien à température défaillant lorsque les chariots arrivent en bout de course³⁰), soit par un manque de confiance envers l'administration. 65 % des personnes détenues de la maison

27 Bernard BOLZE (sous dir), *Cantine : la privatisation expliquée aux détenus*, Golias, 2011, p. 10.

28 De nombreux produits proposés en cantine possèdent une version bas de gamme et une version avec marque, ce qui participe à la multiplication du nombre de références. C'est par exemple le cas pour la pâte à tartiner au chocolat et aux noisettes.

29 C. GALLERON, *Derrière de la cantine : comportements et pratiques liés aux enjeux de la consommation et de l'argent*, mémoire stagiaire CIP, 1999.

30 Si les repas suivent des trames de menus définies de façon trimestrielle, tant le matériel et les techniques utilisées que les modes de distribution jusqu'aux cellules sont nécessairement différents d'un établissement à l'autre, pouvant aboutir à des ressentis gustatifs extrêmement variables.

centrale d'Ensisheim considéraient ainsi à tort en 2004 que la restauration qui leur était fournie n'était pas équilibrée³¹. Enfin, ce rejet peut être le produit et le message d'un rapport de force avec l'administration pénitentiaire : les refus de plateau sont, à ce titre, particulièrement porteurs de sens et identifiés lorsqu'ils sont réalisés par des détenus particuliers. « L'alimentation peut en effet être le vecteur d'une contestation qui ne porte pas nécessairement sur son objet, mais peut trouver son origine dans une insatisfaction face aux conditions de détention d'une manière générale, sans parler du rejet de la situation de détention elle-même : en ce sens elle revêt alors une dimension protestataire »³².

En deuxième lieu, l'achat de denrées en cantine, avec comme finalité le fait de cuisiner, peut en soi être source de développement personnel et de recherche d'un espace de liberté. Il existe en outre une dimension d'échange qui peut être particulièrement forte en détention³³, pouvant se traduire par l'échange de recettes, la publication de certaines d'entre elles dans des journaux internes voire la production d'ouvrages dédiés^{34 35}.

Troisièmement, les personnes détenues peuvent cantiner afin d'acheter des produits leur convenant davantage, en termes gustatifs mais également pour tenir compte de besoins nutritionnels particulièrement variés en détention. L'avis du Conseil national de l'alimentation (CNA) sur l'alimentation en milieu carcéral rendu en 2011³⁶ fait ainsi état de leur hétérogénéité car au-delà de la sédentarité inhérente à la détention, les comportements sont extrêmement variables en fonction des activités, de l'âge, de la pratique plus ou moins poussée du sport, de la consommation de tabac qui est un coupe-faim, etc.³⁷ La cantine peut ainsi être un moyen de palier des carences nutritionnelles réelles ou supposées, avec *in fine* un risque d'inadéquation entre le choix du consommateur et l'équilibre nutritionnel dans la durée.

31 DEROUSSENT, HAEBERLIN et UMBDENSTOCK, *Je cuisine pour moi tout seul ou... la cuisine interne*, Jérôme Do Bentzinger Editeur, 2004, p. 16.

32 Conseil National de l'Alimentation, avis n°71 sur l'alimentation en milieu carcéral, 2011, p. 21.

33 Vanessa SCHATZ, *L'alimentation en détention*, mémoire : Master 2 Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, 2009, pp. 55-57.

34 Maison d'arrêt de Montluçon, *A vos tôles les gars : Cuisinez la vie !*, 2013.

35 Direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux, APES 24, Région Aquitaine, *Je cantine, je cuisine !*, 2011.

36 CNA, avis n°71 sur l'alimentation en milieu carcéral, 2011, 60 p. Cet avis est intervenu dans le cadre de l'axe 1 du Programme national pour l'alimentation, « Faciliter l'accès de tous à une alimentation de qualité », avec une action propre « Améliorer l'offre alimentaire en milieu carcéral et favoriser la réinsertion par l'alimentation des personnes majeures sous main de justice et des jeunes sous protection judiciaire ».

37 Ibid, p. 16.

Enfin, alors même que « l'acte de manger a une dimension biologique, culturelle, sociale et psychologique »³⁸, l'alimentation se trouve être en détention nécessairement uniformisée, pouvant créer un décalage avec les habitudes alimentaires des personnes détenues. Le docteur Deroussent parle, à propos de son expérience à la maison centrale d'Ensisheim, de la « complexité d'une population multiraciale et d'origine sociale différente, servis uniformément et anonymement de la même nourriture dans des 'gamelles' standardisées et réglementaires »³⁹. Les cantines peuvent alors témoigner de la volonté de maintenir une cuisine davantage connue, qui en même temps est un moyen d'affirmer une identité culturelle⁴⁰ et de maintenir les liens avec d'éventuels codétenus ayant une culture partagée.

II Une demande de denrées confessionnelles en cantine comme expression d'un besoin religieux non satisfait

Au-delà des explications relatives à la cantine ordinaire, certaines sont spécifiques à la cantine confessionnelle. Ainsi, l'existence d'un « besoin » religieux pouvant s'exprimer en matière alimentaire ne peut parfois pas être satisfaite par les menus mis en place (§1) et par les dispositifs propres aux périodes de fêtes (§2).

§1 Des explications spécifiques à la demande de denrées confessionnelles en cantine : un besoin religieux confronté à l'absence de menus confessionnels

a) L'existence d'un besoin de religieux en détention

La détention peut conduire les personnes détenues à investir le champ religieux. Comme le rappelle Rachel SARG, la mobilisation⁴¹ de la pratique religieuse peut être réalisée à travers trois dimensions. La première est une dimension cognitive, espérée par les réformateurs de la prison du 19^{ème} siècle, permettant d'apporter valeurs au condamné et sens à la peine qui est purgée.

38 Vanessa SCHATZ, L'alimentation en détention, mémoire : Master 2 Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, 2009, p. 1.

39 DEROUSSENT, HAEBERLIN et UMBDENSTOCK, Je cuisine pour moi tout seul ou...la cuisine interne, Jérôme Do Bentzinger Editeur, 2004.

40 Vanessa SCHATZ, L'alimentation en détention, mémoire : Master 2 Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, 2009, pp. 52-53.

41 Rachel SARG, La foi malgré tout. Croire en prison, Puf, 2016, p. 12.

La seconde est situationnelle : le recours à des croyances et pratiques religieuses est sincère mais s'explique avant tout par la situation anxiogène de l'incarcération. Cela permettrait ainsi de se rassurer dans des situations marquées par l'incertitude, instrumentalisant de façon détournée le recours à la religion.

Enfin, la dimension utilitaire revient à recourir à ces pratiques dans le but de bénéficier d'avantages divers (possibilités de recevoir des visites de l'aumônier et de sortir de cellule, avantages matériels, etc.). Ceci « intervient dans un contexte de privation matérielle et sociale qui favoriserait ce que le sociologue Erwing GOFFMAN nomme les adaptations secondaires. Des activités comme les aumôneries participeraient à déjouer la surveillance et les règles de l'institution, et augmenteraient les marges de manœuvre des détenus »⁴². On pourrait au cas présent se demander dans quelle mesure le recours à la cantine peut relever en partie de cette dernière dimension puisqu'elle est susceptible d'apporter certains bénéfices propres (diversification des produits cantinables).

Néanmoins, comme le souligne l'auteur, dans une hypothèse rationnelle, pour chacune de ces dimensions, si une personne détenue investit le champ religieux c'est que cela a d'une façon ou une autre un sens pour lui.

Dans la prolongation de ce raisonnement, le propos n'est pas ici de définir si l'investissement du champ religieux est réalisé pour des raisons qui seraient « légitimes » ou non. De la même façon, l'objet n'est pas de déterminer la conformité des pratiques aux prescriptions qui seraient faites par les différentes religions, au cas présent en matière de denrées alimentaires. Il vise à faire état du besoin exprimé par les personnes détenues et de son cadre tel qu'il se présente à l'administration et, surtout, d'envisager la façon dont celle-ci y répond.

b) Un besoin de religieux se traduisant par le recours à la cantine pour pallier l'absence de menus confessionnels

De nombreuses religions possèdent des prescriptions en matière alimentaire. Chez les chrétiens cela peut se traduire par l'absence de viande le vendredi ou le fait pour les catholiques de jeûner le mercredi des Cendres et le Vendredi Saint. L'hindouisme, le

42 Ibid.

bouddhisme, le sikhisme et le jaïnisme visent l'atteinte de l'illumination qui implique, entre autres, une alimentation non violente, ce qui explique les pratiques à minima végétariennes de leurs fidèles (d'autres prescriptions existent tels que le jeûne ou l'interdiction du vin et du miel pour les jaïns).

Les religions musulmane et juive se caractérisent quant à elles, au-delà de prescriptions négatives (absence de consommation de certains produits ou pratique du jeûne au moment du ramadan) de prescriptions positives qui conditionnent la consommation d'aliments. Cela se traduit par la détermination d'éléments casher pour le judaïsme et halal pour l'islam (apte à la consommation, contrairement au haram). 24 versets du Coran font ainsi référence à des prescriptions alimentaires⁴³ portant sur l'interdiction du porc, des boissons fermentées et du sang et qui impliquent un abattage rituel des animaux. Les prescriptions sont plus variées pour le judaïsme avec de la même façon l'interdiction du porc et un abattage rituel, mais également l'interdiction de produits lactés, lapin, cheval, gibier, crustacés et coquillages⁴⁴.

Au-delà de menus spécifiques (menus médicaux, pour mineurs, pour femmes enceintes ou allaitantes, pour personnes âgées, etc.), l'administration pénitentiaire fournit quant à elle trois types de repas différents, à savoir « classique », « sans porc » et « végétarien ». Elle satisfait ainsi de fait les prescriptions alimentaires dites négatives (interdictions), sans aller jusqu'à satisfaire celles dites positives (respect d'abattages rituels). Cette diversité des repas implique d'adopter une organisation pouvant être lourde puisque plusieurs types de repas doivent être préparés puis distribués simultanément en coursive.

Il n'existe pas en l'état de données suffisamment abondantes dans la littérature sur la répartition entre ces différents menus. L'ordre de grandeur régulièrement repris fait état de 30 à 80 % de la population carcérale qui consommerait les menus végétarien et sans porc^{45 46}. Si l'absence de statistique en la matière est souvent expliquée par l'interdiction faite en France des statistiques confessionnelles⁴⁷, il semble que, au cas présent, les régimes identifiés peuvent être un moyen de respecter les interdictions alimentaires mais sont aujourd'hui

43 Hafiz CHEMS-EDDINE et Gilles DEVERS, *Droit et religion musulmane*, Dalloz, 2005, § 360.

44 Ibid.

45 Elisabeth CHIKHA, *L'alimentation en milieu carcéral*, *Visiteurs de prison* n°15, janv-mars 2012, p. 18.

46 CNA, avis n°71 sur l'alimentation en milieu carcéral, 2011, p. 27.

47 Ibid.

suffisamment larges (ce qui n'a pas toujours été le cas⁴⁸) pour ne pas pouvoir être directement corrélés à une pratique religieuse spécifique. Ainsi, si ces éléments sont de nature à apporter des informations précieuses, elles ne permettent pas de dégager de conclusions statistiques sur la confession des personnes détenues. Des données tirées de GENESIS nous ont ainsi permis de dégager à un instant *t* la répartition entre les différents types de régimes, dont les résultats sont présentés *infra* et en annexe⁴⁹.

Ce fonctionnement permet de satisfaire en partie les attentes alimentaires des personnes détenues. Vanessa SCHATZ indique ainsi que dans les quatre établissements visités par elle (Sarreguemines, Metz, Toul et Saint-Mihiel), 58,5 % des personnes ayant un régime alimentaire sans porc estimaient que l'administration pénitentiaire s'adaptait à leurs besoins⁵⁰. Néanmoins, la diversité des régimes alimentaires qui existent d'ores et déjà ne semble pas de nature à faire face entièrement aux besoins exprimés par les personnes détenues en matière de prescriptions alimentaires religieuses. Le CNA indique ainsi qu'au-delà des menus végétariens, « le cantinage constitue sans doute l'autre élément de réponse. Il peut permettre le choix aux personnes détenues (...) de compléter les plats servis en restauration collective en fonction des prescriptions alimentaires qu'elles souhaitent observer (choix d'aliments faisant l'objet de prescriptions rituelles par exemple) »⁵¹. De même, selon Elisabeth CHIKHA, « offrir la possibilité aux détenus de cuisiner, d'accommoder et de compléter les plats servis en restauration collective et leur proposer le cantinage, constituent les deux éléments de réponse à la question de l'observance par les détenus, de prescriptions alimentaires spécifiques »⁵². Cela se traduit donc par la non prise des repas proposés par l'administration, voire par le gaspillage de tout ou partie de ces repas, comme en témoignent les propos rapportés par l'aumônier de la direction inter-régional des services pénitentiaires

48 Pauline VIDAL notait en 1994 que l'ancien centre de détention de Loos prévoyait en son règlement intérieur qu'« un régime alimentaire particulier est préparé pour les détenus musulmans qui doivent le solliciter au moment de leur arrivée » : Pauline VIDAL, *La neutralité du service public pénitentiaire face à la liberté religieuse des détenus*, Université de Lille 2, 1994, p. 85.

49 Annexe n°7.

50 Vanessa SCHATZ, *L'alimentation en détention, mémoire : Master 2 Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme*, 2009, p. 15.

51 CNA, avis n°71 sur l'alimentation en milieu carcéral, 2011, p. 22.

52 Elisabeth CHIKHA, *L'alimentation en milieu carcéral, Visiteurs de prison n°15*, janv-mars 2012, p. 17.

(DISP) de Rennes : « on ne mange pas la viande qu'on nous donne, on la jette à la poubelle, car elle n'est pas halal »⁵³.

Au final, ce seraient « les systèmes de la cantine, de l'offre de menus « universels » ainsi que des aménagements ponctuels (organisation de la distribution des repas pendant le ramadan) qui permettent aux personnes souhaitant respecter un régime confessionnel, de le faire »⁵⁴.

§2 Une demande qui existe malgré la mise en place de dispositifs propres aux denrées alimentaires à l'occasion des fêtes

L'administration tient compte des principales fêtes religieuses qui ont lieu en cours d'année. Cette prise en compte peut être qualifiée de globale puisqu'elle porte sur l'information aux personnes détenues de leurs dates, la mobilisation du personnel médical (par exemple à l'occasion du ramadan), l'organisation d'offices religieux spécifiques ou l'accompagnement de pratiques rituelles (allumage de bougies pour la célébration de Hanouka par exemple). Cela se traduit également par la prise en compte d'une alimentation spécifique.

En premier lieu, les fêtes religieuses sont l'occasion d'assouplir la possibilité de recevoir des colis contenant des denrées alimentaires, soumise à des restrictions strictes en temps normal. Cet assouplissement s'est développé à partir de 1972 pour la Pâques juive⁵⁵ avant d'être étendu aux fêtes du Grand Pardon, à l'Aïd el-Fitr et l'Aïd el-Kébir.

Aujourd'hui, l'article 32 du règlement intérieur type pose le principe d'une interdiction de la réception d'objets de l'extérieur, tout en ménageant la possibilité de fixer des exceptions par voie d'arrêté et prévoyant les modalités de réception le cas échéant. L'article A. 40-2 du code de procédure pénale⁵⁶ fixe ainsi les objets concernés, le régime d'autorisation et les restrictions prévues⁵⁷. S'agissant des denrées alimentaires, il précise que la réception est

53 Mohamed LOUESLATI, L'islam en prison, Bayard, 2015, p. 97.

54 Ibid.

55 Note du ministre de la Justice du 6 mars 1972.

56 Issu de l'arrêté du 27 octobre 2011 relatif à la réception ou l'envoi des objets au sein des établissements pénitentiaires.

57 Ceci est détaillé et précisé par la circulaire du 20 février 2012 relative au maintien des liens extérieurs des personnes détenues par les visites et l'envoi ou la réception d'objets.

autorisée uniquement selon les modalités déterminées par note du directeur de l'administration pénitentiaire⁵⁸. Les cas de réception de colis alimentaires sont donc fixés par cette voie.

La note du 17 novembre 2014 relative aux dispositifs des fêtes de fin d'année fixe, de façon générique, les contenus et modalités de réception de colis à l'occasion de ces fêtes⁵⁹. Au-delà, des notes spécifiques prévoient chaque année, pour les principales fêtes religieuses ayant un volet alimentaire (qui, au-delà de prescriptions précises peut être le simple partage de denrées à cette occasion), la possibilité pour les personnes détenues de recevoir des colis. C'est ainsi le cas pour les fêtes de Shavouoth, Rosh-Hashana, Yom Kippour, Souccoth et Sim'hat-Tora pour la religion israélite et pour le ramadan et l'Aïd el-Fitr pour la religion musulmane⁶⁰. En outre, les aumôniers peuvent amener des friandises traditionnelles à l'occasion de Hanouka et, sous leur responsabilité, de la viande issue de la cérémonie de sacrifice pour l'Aïd el-Kébir.

Dans la pratique, la remise de colis doit généralement être effectuée par la voie de l'aumônerie concernée, d'associations ou à l'occasion d'une visite au parloir. Si cette dernière possibilité est effectivement utilisée, l'administration incite surtout à une confection et une distribution des colis par les aumôniers et le tissu associatif afin de privilégier des contenus harmonisés et donc une plus grande équité entre les personnes détenues d'une même religion. Néanmoins, en 2016, la distribution de colis à l'occasion du ramadan n'a pu être réalisée que dans 62 % des établissements en raison, principalement, d'insuffisance de dons pour réaliser les colis ou faute de présence d'aumôniers ou de tissu associatif.

Deuxièmement, des aménagements organisationnels sont retenus depuis 2009 pour tenir compte des pratiques alimentaires des personnes pratiquant le jeûne lors du ramadan, qui s'explique par la nécessité de maintenir une alimentation variée et des considérations sanitaires (risque de conservation du repas du midi sans conditionnement jusqu'au soir et risque nutritionnel).

Ceci se traduit, après inscription des personnes détenues souhaitant souscrire au dispositif mis en place, en la suppression du repas du déjeuner, compensée par une augmentation du

58 Certaines denrées restent strictement interdites : conditionnées dans des boîtes métalliques ou des récipients en verre, alcool, périssables si elles ne peuvent être conservées à température ambiante, plantes et animaux.

59 Ceci s'inscrit dans les suites de la circulaire du 3 novembre 1989 qui autorisait la remise de colis alimentaires par les visiteurs pour les fêtes de fin d'année.

60 Pour 2017, il s'agit des notes du 11 avril 2017 relative à l'organisation de la période du jeûne du Ramadan 2017, du 27 février 2017 relative à la célébration de la fête israélite de Shavouoth et du 30 janvier 2017 relative à la célébration des fêtes de Rosh-Hashana, de Yom Kippour, de Souccoth et de Sim'hat-Tora (année 2017).

grammage du repas du soir et d'une collation d'aliments stockables (fruits secs, aliments conditionnés, etc.) qui peuvent compléter le petit-déjeuner ou le repas du soir.

Ces adaptations sont particulièrement structurantes pour l'administration pénitentiaire, qui doit de ce fait adapter son mode de distribution pour un nombre d'inscrits particulièrement important. En effet, sa proportion s'est établit à 26,60 % des personnes détenues en 2016, un niveau stable par rapport aux années antérieures (27,87 % en 2015, 25,51 % en 2014, 26,59 % en 2013 et 26,35 % en 2012)⁶¹ mais cachant des disparités importantes. Celles-ci portent sur la répartition géographique des inscrits au dispositif entre inter-régions (allant de 6,45 % en outre-mer et 15,41 % sur la DISP de Rennes à 38,51 % sur la DISP de Paris et 33,16 % pour celle de Marseille)⁶² mais également au sein des inter-régions (5,11 % à la maison centrale d'Ensisheim et 49,12 % à la maison d'arrêt de Montbéliard pour la DISP de Strasbourg). Ces écarts s'observent également entre types d'établissements puisque le taux d'inscrits est beaucoup plus faible dans les maisons centrales (14,21%).

Il faut ici souligner que si l'inscription au dispositif mis en place à l'occasion du ramadan peut être une première information dans un environnement où l'on dispose de peu de statistiques sur la pratique religieuse, elle ne peut être analysée comme correspondant à la pratique du culte musulman en détention. En effet, certains détenus non pratiquants peuvent s'inscrire par solidarité, par préférence alimentaire ou par pression de groupe alors que d'autres peuvent ne pas s'inscrire pour ne pas être « étiqueté » comme musulman pratiquant.

Enfin, les fêtes religieuses sont également l'occasion d'étoffer, voire de mettre en place lorsqu'il n'en existe pas, l'offre de cantine confessionnelle au sein des établissements pénitentiaires. Les différentes notes de l'administration pénitentiaire évoquées supra prévoient ainsi cela pour les fêtes de Shavouoth, de l'Aïd el-Kébir et du ramadan. Ceci se traduit généralement par l'ajout sur les bons de commande cantine de références de produits répondant aux prescriptions cultuelles mais également de produits considérés comme traditionnels sans répondre à des prescriptions particulières (pâtisseries par exemple) et qui sont moins nombreux en cantine classique. A l'occasion des fêtes de fin d'année, qui couvrent de fait Noël et Hanouka, le montant maximum de subsides considérées comme alimentaires

61 Ces données sont celles utilisées par le bureau de la performance de la direction de l'administration pénitentiaire (PS5).

62 Annexe n°5.

est doublé (soit 400 euros au lieu de 200, portés sur la part disponible du compte nominatif⁶³), permettant de cantiner davantage.

Prise en compte des fêtes religieuses par l'administration

Fête religieuse	Apport de nourriture (par les aumoniers notamment)	Possibilité de colis alimentaires	Préconisation d'améliorer l'offre de cantine	Autres
Hanouka	X			
Shavouoth		X	X	
Rosh-Hashana, Yom Kippour, Souccoath, Sim'hat-Tora		X		
Aïd el-Kébir	X		X	
Ramadan et Aïd el-Fitr		X	X	Remplacement du déjeuner par une hausse du grammage du dîner et une collation

Sources : notes relatives à l'organisation des différentes fêtes religieuses

La cantine confessionnelle est donc un complément aux autres dispositifs mis en place à l'occasion des fêtes religieuses mais également, au-delà, vu comme le moyen de répondre aux prescriptions religieuses en dehors de ces périodes.

63 Art D. 320 du CPP.

Chapitre 2 : La latitude théorique de l'administration pénitentiaire : une absence de statut particulier des denrées confessionnelles en voie d'évolution ?

Le cadre juridique qui s'impose à l'administration et qui est aujourd'hui utilisé ne distingue pas le type de cantine (I). L'alimentation des personnes détenues, prise dans son ensemble, englobe à la fois les denrées cantinées et les repas servis par l'administration. Si la protection relative à la liberté religieuse dont bénéficient les pratiques alimentaires n'impose pas de régimes confessionnels (II), elle est donc néanmoins susceptible d'entraîner des obligations en matière de cantine confessionnelle (III).

I Un statut juridique de la cantine qui englobe la cantine confessionnelle

Le régime appliqué aux cantines est fixé à l'article 25 du règlement intérieur type, annexé à l'article R.57-6-18 du code de procédure pénale. Il pose ainsi le principe que « les personnes détenues ont la possibilité d'acquérir par l'intermédiaire de la cantine divers objets, denrées ou prestations de service en supplément de ceux qui leur sont fournis gratuitement ». L'encadrement de cette possibilité est néanmoins prévu dans le même article : « cette faculté s'exerce sous le contrôle du chef d'établissement » et « elle peut être limitée en cas d'abus » (cela permet notamment de limiter les achats en masse de produits pouvant donner lieu à des trafics ou rackets ou limitant les possibilités de fouille en cellule). Au-delà, des interdictions particulières sont donc précisées de façon diffuse par différents textes (interdiction de cantiner des médicaments⁶⁴, des espadrilles à corde, etc.).

Les denrées alimentaires font l'objet de limites spécifiques. En premier lieu, la vente de toute boisson alcoolisée est interdite. En second lieu et surtout, les vivres vendus en cantine comprennent seulement les denrées d'usage courant qui peuvent être consommées sans faire l'objet d'aucune préparation, sauf si les personnes détenues disposent en cellule des matériels nécessaires à leur préparation et conservation. En conséquence, l'achat de produits frais nécessite en principe au préalable la disposition d'un réfrigérateur et d'un réchaud ou de plaques chauffantes. Dans la pratique, certaines personnes détenues parviennent à cantiner ces

64 Article 14 du règlement intérieur type annexé à l'article R.57-6-18 du CPP.

produits sans disposer de ces équipements et mettent en place des dispositifs alternatifs (conservation sur le rebord de la fenêtre en hiver, réchauds artisanaux, etc.).

Les produits proposés en cantine sont portés à la connaissance des personnes détenues par le chef d'établissement ainsi que leur prix⁶⁵. Le juge administratif exerce son contrôle sur ces décisions en considérant qu'il ne s'agit pas de mesures d'ordre intérieur. Cela s'est traduit en premier lieu en 1992 par l'annulation, sans statuer sur la fin de non-recevoir du ministère de la Justice, d'une décision d'un tribunal administratif (TA) confortant une décision susceptible de méconnaître le CPP⁶⁶. Dans l'arrêt Druelle de 1998, il est considéré de façon implicite que la décision par laquelle le directeur d'un centre de détention détermine les conditions dans lesquelles les détenus peuvent acquérir du matériel informatique peut être déférée au juge de l'excès de pouvoir⁶⁷. Cette jurisprudence constante a trouvé des applications diverses portant par exemple sur l'achat d'œufs frais⁶⁸, le nombre de timbres qu'il est possible d'acheter⁶⁹ ou la vente d'une gamme variée de viandes respectant les rites de l'islam au centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier⁷⁰. En l'espèce, le tribunal avait estimé que la demande du requérant était déjà satisfaite dans la mesure où il existait une cantine confessionnelle permanente comprenant des produits d'épicerie et des plats cuisinés dont la variété était complétée pour les fêtes religieuses. Le contrôle du juge ne s'est pas limité au constat de l'existence d'une cantine confessionnelle mais est allée jusqu'à l'examen du catalogue de l'établissement.

La possibilité d'accéder à la cantine peut être retirée en quasi-totalité dans le cadre de sanctions disciplinaires. L'article R.57-7-33 du CPP prévoit ainsi parmi les principales sanctions « la privation pendant une période maximum de deux mois de la faculté d'effectuer en cantine tout achat autre que celui de produits d'hygiène, du nécessaire de correspondance et de tabac » et l'interdiction de cantiner réfrigérateur et télévision pendant un mois. Ces durées sont ramenées à quinze jours lorsque la personne détenue est mineure⁷¹. En outre, la mise en

65 Article 25 du règlement intérieur type annexé à l'article R.57-6-18 du CPP.

66 CE, 10/8 SSR, 15 janvier 1992, Cherbonnel, n°97149. En l'espèce, les moyens soulevés par le requérant, qui portaient entre autres sur le cantinage de cidre et de bière de faible degré ainsi que de café et de lait, manquaient en fait.

67 CE, 1 / 4 SSR., 18 mars 1998, Druelle, n°191360.

68 CAA Lyon, 2e chambre, 13 décembre 2000, n°98LY01343.

69 CAA Versailles, 1ère Chambre, 5 juin 2012, n°10VE02277.

70 TA Grenoble, 7 novembre 2013, n° 1302502.

71 Art R. 57-7-35 du CPP.

cellule disciplinaire⁷² et le confinement en cellule ordinaire⁷³, lorsqu'ils sont décidés, suspendent tous deux la possibilité de cantiner (sous réserve du respect du droit de correspondance écrite dans le premier cas, étendu à la correspondance téléphonique dans le second). Enfin, la sanction consistant en l'interdiction de recevoir des subsides est par ailleurs, de façon incidente, de nature à limiter la possibilité de cantiner.

Nous pouvons donc constater qu'il n'existe pas dans les textes de distinction entre les denrées « classiques » et les denrées confessionnelles. Cette distinction, lorsqu'elle existe dans les faits, se traduit par le recours matériel de bons de cantine séparés (épicerie, produits frais, etc.).

II La reconnaissance juridique des pratiques alimentaires comme partie intégrante de la liberté religieuse

La protection de la liberté religieuse comprend le régime alimentaire pouvant y être associé (§1), sans toutefois consacrer un droit au régime confessionnel (§2).

§1 La reconnaissance juridique du régime alimentaire comme expression de la liberté religieuse

L'article 9 de la Conv. EDH énonce que le droit à la liberté de religion implique « la liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites ». Dans ce cadre, la notion de « pratiques et accomplissement de rites » comprend l'observation de prescriptions alimentaires, qui peuvent être regardées comme une manifestation directe de croyances et pratiques religieuses⁷⁴.

Ceci concerne en premier lieu l'abattage rituel pouvant être pratiqué dans les religions israélite et musulmane et qui implique que l'animal soit abattu conscient. Le Conseil d'État (CE) a d'ailleurs estimé récemment, dans son arrêt *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*

72 Art R. 57-7-44 du CPP.

73 Art R. 57-7-39 du CPP.

74 CEDH, gr. ch., 27 juin 2000, n° 27417/95, *Cha'are Shalom ve Tsedek c/ France*.

(OABA)⁷⁵, que «la possibilité de déroger à l'obligation d'étourdissement pour la pratique de l'abattage rituel ne porte pas atteinte au principe de laïcité » et reconnaît ainsi l'abattage rituel comme moyen de garantir le libre exercice des cultes⁷⁶.

En second lieu, cela porte également sur le régime alimentaire en détention, dont la particularité est que la personne détenue est contrainte et ne peut donc accéder par elle-même à la nourriture de son choix. Déterminer l'étendue de la liberté religieuse revient donc ici, en effet miroir, à fixer les obligations qui pèsent sur l'administration pénitentiaire.

L'arrêt *Jakobski c/ Pologne* condamne ainsi l'État polonais pour avoir refusé de délivrer un régime végétarien à un détenu bouddhiste dans la mesure où « la décision du requérant d'observer un régime végétarien peut être regardée comme motivée ou inspirée par une religion et n'était pas déraisonnable »⁷⁷.

Cela se traduit en droit interne à l'article 9 du règlement intérieur type qui indique que les détenus doivent recevoir une alimentation tenant compte, « dans toute la mesure du possible, de leurs convictions philosophiques ou religieuses ». Sous le visa de la Conv. EDH, le juge administratif reprend quant à lui la même acception que les juges européens de prescriptions alimentaires qui peuvent manifester les croyances et pratiques religieuses⁷⁸.

§2 Une reconnaissance qui ne va pas jusqu'à l'obligation de fournir des régimes confessionnels

La CEDH ne considère pas la liberté religieuse comme une liberté absolue, tout particulièrement en matière de régime alimentaire. Déjà en 1976 dans son arrêt *X c/ Royaume-Uni*, elle avait estimé qu'en fournissant un régime casher végétarien à un détenu souhaitant un régime casher carné les autorités avaient fait tout leur possible pour respecter ses convictions religieuses.

L'arrêt *Jakobski c/ Pologne*, s'il intègre à la portée de la liberté religieuse les pratiques alimentaires, admet dans le même temps qu'il y soit porté atteinte de façon non excessive. Elle

75 CE, 5 juillet 2013, Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA).

76 Le CE avait estimé dès 1936 qu'un maire qui prend les mesures nécessaires au bon fonctionnement des abattoirs ne doit porter atteinte aux libertés que dans la mesure nécessaire au maintien de l'ordre : CE, 27 mars 1936, Association culturelle israélite de Valenciennes.

77 CEDH, 7 décembre 2010, n°18429/06, *Jakobski c/ Pologne*.

78 Exemple récent avec l'arrêt CE, 6ème / 1ère SSR, 25 février 2015, n°375724.

indiquait en l'espèce que le choix fait par le détenu d'être végétarien n'était pas déraisonnable. La Cour vérifiait également le juste équilibre entre les intérêts du requérant et ceux de la société dans son ensemble. Il n'existe donc pas de droit inconditionnel pour tout détenu de bénéficier du régime alimentaire de son choix, même motivé par des exigences religieuses.

En France, l'absence d'un droit absolu à un régime alimentaire confessionnel est régulièrement rappelée par les juridictions administratives. Des recours portent ainsi sur le refus de l'administration d'aller au-delà des trois principaux régimes dans les repas servis aux personnes détenues (« classique », « sans porc » et « végétarien »). Ce sujet a notamment fait l'objet de l'arrêt de 2015 évoqué ci-dessus⁷⁹. Celui-ci considère ainsi que l'objectif d'intérêt général du maintien du bon ordre des établissements pénitentiaires et les contraintes matérielles propres à leur gestion justifient une limitation de la liberté religieuse, sans toutefois pouvoir y porter une atteinte excessive⁸⁰. La mise en place ou non de menus confessionnels relève donc de la latitude de l'administration.

Le choix de ne pas mettre en place ce type de menus est critiqué par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté qui, dans son rapport d'activité de 2013, considère que la garantie de l'exercice du culte peut passer par la fourniture de menus confessionnels, en cohérence avec une lecture stricte des règles pénitentiaires européennes qui recommandent que les « détenus doivent bénéficier d'un régime alimentaire tenant compte (...) de leur religion ».

S'il n'existe pas de droit absolu à bénéficier d'un régime alimentaire confessionnel, cette limite est soumise à certaines conditions parmi lesquelles la cantine joue un rôle central.

III Vers une obligation jurisprudentielle de fournir des denrées confessionnelles en cantine ?

79 Ibid.

80 « les dispositions critiquées, qui visent à permettre l'exercice par les personnes détenues de leurs convictions religieuses en matière d'alimentation sans toutefois imposer à l'administration de garantir, en toute circonstance, une alimentation respectant ces convictions, ne peuvent être regardées, eu égard à l'objectif d'intérêt général du maintien du bon ordre des établissements pénitentiaires et aux contraintes matérielles propres à la gestion de ces établissements, comme portant une atteinte excessive au droit de ces derniers de pratiquer leur religion ».

Des éléments jurisprudentiels récents sont venus préciser l'absence d'obligation absolue de l'administration en matière de régime alimentaire confessionnel. De manière implicite, elles peuvent être interprétées comme une obligation pour l'administration d'organiser un accès le plus effectif possible à ces denrées en cantine.

Le CE a ainsi été amené à se prononcer, en date du 10 février 2016⁸¹, sur un pourvoi exercé par une personne détenue contre (entre autres) le refus par le chef d'établissement du centre pénitentiaire de Saint-Quentin-Fallavier de fournir un régime alimentaire composé de viandes issues d'un abattage rituel (halal). Il a arbitré de cette façon les divergences apparues entre le TA de Grenoble⁸² et la CAA de Lyon⁸³ à l'avantage de cette dernière. Le TA avait en effet considéré que la Conv. EDH et le principe de laïcité imposent « que la République garantisse le libre exercice des cultes » sans que cela fasse « obstacle à ce que les détenus de confession musulmane se voient proposer des menus comportant des viandes respectant les rites confessionnels de l'islam ». La CAA avait estimé quant à elle que les dispositifs existants (menus sans porc et végétarien et l'existence d'une cantine confessionnelle) permettaient « un juste équilibre (...) entre les nécessités du service public et les droits des personnes détenues en matière religieuse ».

Le premier apport de la décision du CE est le rappel, sur le fondement de l'article 26 de la loi pénitentiaire et de l'article R. 17-6-18 du CPP, de la nécessaire conciliation de la garantie des prescriptions alimentaires avec les contraintes matérielles rencontrées par l'administration et le maintien du bon ordre : « il appartient à l'administration pénitentiaire, qui n'est pas tenue de garantir aux personnes détenues, en toute circonstance, une alimentation respectant leurs convictions religieuses, de permettre, dans toute la mesure du possible eu égard aux contraintes matérielles propres à la gestion de ces établissements et dans le respect de l'objectif d'intérêt général du maintien du bon ordre des établissements pénitentiaires, l'observance des prescriptions alimentaires résultant des croyances et pratiques religieuses ». Sur cette base, l'arrêt confirme donc la jurisprudence du 25 février 2015 : il n'existe pas pour

81 CE, 10 février 2016, n° 385929.

82 TA Grenoble, 7 novembre 2013, n° 1302502. La décision portait également sur l'obligation d'aligner le tarif de la location de téléviseurs sur celui des établissements en gestion publique (8€ au lieu de 18€) et de faire respecter la durée réglementaire d'enfermement de la durée de nocturne de 12 heures.

83 CAA Lyon, 22 juillet 2014, n°14LY00113.

l'administration d'obligation absolue de fournir un régime alimentaire respectant les règles d'abattage rituel.

Le second apport est que l'arrêt du 10 février 2016 est beaucoup plus concret que celui de 2015 puisque ce dernier portait sur un recours pour excès de pouvoir contre les dispositions du règlement intérieur type relatives à l'alimentation des personnes détenues⁸⁴, prises de façon abstraites. Au cas présent, l'affaire permet au CE de rendre une décision « tout en nuance »⁸⁵ en indiquant que l'absence d'une obligation absolue de fournir un régime alimentaire halal a pour corollaire que l'administration tente par ailleurs de concilier la satisfaction de la liberté religieuse des personnes détenues en matière alimentaire et ses propres contraintes. Il indique ainsi de façon implicite quels sont les éléments de nature à compenser l'absence de régime alimentaire dédié.

Il s'agit tout d'abord des régimes alimentaires mis en place qui, sans aller jusqu'à intégrer des obligations alimentaires, permettant de façon plus ou moins volontaire de respecter *a minima* les interdits religieux (cas des régimes sans porc et végétarien). Cette distinction qui sous-tend la décision est néanmoins confrontée au fait, comme le fait remarquer Pierre-Henri Prélôt⁸⁶, que les prescriptions religieuses sont un ensemble de prescriptions négatives mais également positives qui ne peuvent être distinguées d'un point de vue culturel, ces dernières n'étant donc au cas présent pas satisfaites.

Il s'agit ensuite de la possibilité de pouvoir bénéficier, lors des temps forts religieux, de menus adaptés (cf. *supra*).

Surtout, tant l'Etat dans les moyens produits en défense que le juge administratif à travers la CAA de Lyon puis le CE relèvent que l'établissement de Saint-Quentin-Fallavier fournit des denrées « halal » dans le cadre de la cantine. Ces éléments, combinés à l'existence de menus sans porc et végétarien et à la prise en compte des fêtes religieuses amènent à conclure que la CAA « a ainsi pris en compte non seulement la circonstance que les personnes détenues de confession musulmane ne sont pas exposées au risque de devoir consommer des aliments prohibés par leur religion, mais aussi le fait que l'administration fait en sorte qu'elles puissent,

84 Article 9 du règlement intérieur type annexé à l'article R. 57-6-18 du CPP.

85 Marie-Christine DE MONTECLER, Établissements pénitentiaires : Obligation de fournir des menus confessionnels, Dalloz, 2016, p. 426.

86 Pierre-Henri PRELOT, Le juge administratif et les menus confessionnels dans les prisons, AJDA 2014 p. 2321.

dans une certaine mesure, consommer une alimentation conforme aux prescriptions de leur religion »⁸⁷.

Ainsi, l'existence de ces trois éléments (régimes respectant les interdits alimentaires, prise en compte de temps forts religieux et cantine confessionnelle) semble être la contrepartie, pour le juge administratif, de l'absence de régime confessionnel. La formulation du CE est soumise à deux limites. En premier lieu, cette contrepartie ne s'entend à notre sens pas comme une obligation absolue et peut rester en théorie confrontée à des contraintes matérielles ou d'ordre public. En réalité, il semble difficile que dans une analyse *in concreto* le juge administratif retienne des éléments de cette nature permettant de justifier une absence durable de contreparties. En second lieu, la décision n'indique pas clairement si les trois contreparties doivent être cumulées ou si seules une voire deux d'entre elles suffiraient à compenser l'absence de menus confessionnels. En tout état de cause la cantine confessionnelle semble avoir une place prépondérante au sein de ces trois éléments puisqu'elle est spécifiquement identifiée comme devant être accessible aux personnes détenues indigentes (cf. *infra* le paragraphe dédié).

Il est à noter que s'il existe un contentieux régulier quant aux régimes alimentaires, celui de l'accès à une cantine culturelle est relativement pauvre. La décision du TA de Grenoble avait d'ailleurs ici rejeté la requête du demandeur quant à la vente d'une gamme variée de viandes respectant les rites de l'islam en cantine, considérant qu'il existait d'ores et déjà une cantine permanente en la matière⁸⁸. En effet, les établissements pénitentiaires organisent, sans qu'il y ait forcément de positionnement uniforme en la matière, des cantines confessionnelles rendant sans objet d'éventuelles contestations en la matière.

* * *

La cantine permet dès son origine, au-delà de l'achat du strict nécessaire, d'améliorer ses conditions de détention. Elle se concentre aujourd'hui sur ce dernier aspect et traduit en la matière, du développement de la consommation individuelle. La cantine se trouve donc être le

87 CE, 10 février 2016, n° 385929.

88 TA Grenoble, 7 novembre 2013, n° 1302502.

media de ce développement et le nombre de produits dits « cantinables » a augmenté de façon exponentielle, nécessitant une organisation spécifique à cette activité. Il est en conséquence nécessaire d'envisager à présent la façon dont cette organisation tient compte des produits confessionnels.

Une mise en œuvre de l'accès aux denrées culturelles qui tente de concilier des contraintes multiples

Si le cadre juridique de l'offre de denrées confessionnelles en cantine est celui du droit commun, avec toute la nuance apportée par l'évolution jurisprudentielle récente, sa mise en œuvre est diversifiée. Elle amène à s'interroger sur le rôle de l'Etat lors de l'achat et la revente de ces denrées (Chapitre 1) et sur l'échelon le plus pertinent de son intervention (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Une mise en œuvre qui interroge le rôle de l'Etat dans ses modalités d'intervention

Mettre en œuvre l'accès aux denrées alimentaires en cantine confessionnelle implique pour l'administration pénitentiaire d'en organiser l'achat puis la revente aux personnes détenues. Ceci amène à s'interroger sur le rôle de l'Etat dans le choix des produits et la garantie de leur accès à tous (I), ainsi que dans les outils de mise en œuvre de son action, à savoir des dispositifs contractuels et une organisation déconcentrée (II).

I Le rôle de l'Etat dans le choix des produits cantinables et leur accès par tous

La mise en œuvre de cantines confessionnelles implique de s'interroger sur le rôle de l'État et son degré d'intervention en la matière, aussi bien sur le choix des produits cantinables (§1) que sur leur accès par l'ensemble des personnes détenues (§2).

§1 Le choix de produits certifiés, entre absence de légitimité, respect des règles des marchés publics et garantie de l'hygiène et de la sécurité

La situation de contrainte des personnes détenues implique que les produits proposés en cantine soient fournis par l'administration, qui en organise l'accès. Les cantines dites confessionnelles comportent généralement de nombreuses références qui ne relèvent en réalité pas de prescriptions religieuses particulières (dattes, gâteaux et biscuits, etc.) mais davantage d'une identité culturelle, comme cela a déjà été évoqué. A titre d'exemple la maison d'arrêt de Strasbourg dispose d'une cantine « produits du monde » qui inclut des denrées confessionnelles mais pas uniquement. Au-delà, les cantines confessionnelles comportent des produits devant être conformes à des prescriptions religieuses positives, c'est à dire devant être halal ou casher.

Pour choisir ces produits, l'administration est confrontée à une situation dans laquelle juridiquement le choix des produits lui incombe sans qu'elle n'en ait ni la compétence ni la légitimité. Elle n'est en effet pas en mesure de garantir à elle seule le caractère halal ou casher des différents produits. En conséquence, elle doit pour cela se référer à des autorités religieuses qui remplissent ces deux conditions. Cela peut passer par le référencement à des certifications dédiées qui existent sur le marché et/ou le recours aux aumôniers.

Cette dépendance aux autorités religieuses présente néanmoins des difficultés substantielles. En premier lieu, elle nécessiterait dans l'idéal une position uniforme, pour chacune des religions concernées (dans le cas présent le judaïsme et l'islam), du niveau d'orthodoxie à retenir dans la qualification casher ou halal. Or, le système de certification des produits n'est pas forcément hiérarchisé. Pour le culte juif, la certification est réalisée par les autorités rabbiniques, notamment à travers les Beth-Din, tribunaux religieux dont le rôle en France se limite au jugement des affaires rituelles telles que la cacherout. Il peut en conséquence exister différents niveaux d'orthodoxie en fonction du Consistoire concerné même si les autorités religieuses sont garantes du caractère casher et exercent à cet effet des contrôles réguliers (il existait, en 2010, 10 surveillants généraux pour le Beth-Din de Paris par exemple⁸⁹). Pour l'islam, le système de certification est encore plus diffus et peut être décorrélé des autorités religieuses. En effet, l'anthropologue Florence Bergeaud-Blackler rappelle que « le marché halal est né au stade industriel dans les années 80 sur la base de garanties de simples abatteurs

89 Emilie HELMBACHER, Pourquoi le casher est-il plus cher que le halal?, Slate.fr, 22 novembre 2010.

musulmans ou sur celles des ambassades ou superviseurs dépêchés par les Etats importateurs. Les certifications casher sont attachées à des autorités rabbiniques alors que les certificats halal sont vendus par des entreprises commerciales qui n'ont pas à rendre compte à une autorité religieuse ». Ceci peut être tempéré par le système de certification que mettent en place en France les principales mosquées, à savoir notamment celles de Paris, Evry-Courcouronnes et Lyon. Il n'en demeure pas moins qu'il n'existe pas de système de certification harmonisé à même de faire « référence » pour les pouvoirs publics⁹⁰.

Deuxièmement, le choix d'une certification conduit à financer indirectement une obédience plutôt qu'une autre. Le coût de la certification des produits casher qui est appliqué par les Beth-Din comprend ainsi le contrôle en amont et en aval des produits, mais également le financement d'activités religieuses. Si les certifications halal, essentiellement produites par des industriels et commerçants, ont un coût qui a trait pour l'essentiel au processus de certification en lui-même qui est répercuté sur le consommateur, comme évoqué ci-dessus, des mosquées développent leurs propres certificats. En conséquence, le choix du certificat d'une obédience plutôt qu'une autre peut revenir à une forme de financement du culte, ce qui pose question quant au rôle de l'État. Ceci d'autant plus qu'au-delà de l'aspect monétaire, les certificats mêlent légitimité d'une orthodoxie religieuse et commerce. A titre d'exemple, le consistoire israélite du Bas-Rhin indique sur son site internet qu'en « plus des capacités du Beth-Din à assurer une Cacherout irréprochable, le label du Beth-Din de Strasbourg est un atout commercial indéniable. Il est reconnu et plébiscité au niveau international »⁹¹.

Troisièmement, les grands principes de la commande publique s'imposent bien évidemment à l'administration en matière d'achat de denrées alimentaires. Ceux-ci, au nombre de trois, résident dans la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. L'administration pénitentiaire doit en conséquence assurer un accès suffisamment large aux entreprises en matière d'achat de denrées cultuelles : si elle peut théoriquement faire référence à un certificat en particulier, cela ne doit pas avoir pour conséquence de limiter à un nombre réduit les candidats potentiels sur ces marchés. Au-delà,

90 Le Conseil français du culte musulman (CFCM), créé en 2003 pour, entre autres, faire émerger un islam hexagonal unifié, peine à produire une charte du halal qui constituerait le référentiel religieux des produits carnés et de leurs dérivés.

91 <http://www.cibr.fr/categories/cacherout-beth-din/cacherout>

de multiples obligations sont définies par l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et par son décret d'application du 25 mars 2016. En particulier, les contrats conclus au-dessus de 25 000 € doivent être réalisés par écrit et ceux de plus de 90 000 € font l'objet d'une publicité obligatoire. Ces seuils s'entendent annuellement et au niveau du pouvoir adjudicateur, à savoir pour l'administration pénitentiaire, essentiellement, les DISP. Ces seuils sont donc rapidement atteignables : à titre d'exemple le marché passé par la DISP de Paris porte sur des montants annuels évalués à 900 000 € pour le lot consacré aux denrées halal et 500 000 € pour celui dédié au casher.

Enfin, l'administration est responsable des règles d'hygiène alimentaire telles que définies, dans le « Paquet hygiène », le Règlement 852/2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires. Les méthodes de contrôle qui sont réalisées vont désormais au-delà des seuls moyens mis en œuvre et se rapprochent d'un contrôle des résultats obtenus en la matière. En outre, sur le volet pénal, l'article 121-3 alinéa 3 du code pénal est à même de s'appliquer en cas d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité⁹². Ceci implique une vigilance particulière de l'administration pénitentiaire pour les produits frais, tout particulièrement pour les denrées carnées.

§2 Le rôle de l'Etat dans l'égalité d'accès des personnes détenues aux produits de cantine

a) Un régime d'égalité d'accès aux produits de cantine précisé par la jurisprudence en matière de télévision

Connues sous les lois de Rolland, les principes fondamentaux du service public comprennent le principe d'égalité. Outre le fait que l'égalité devant la loi a valeur constitutionnelle⁹³, l'égalité devant les services publics constitue un principe général du droit consacré par le CE en 1951 dans son arrêt Société des concerts du conservatoire⁹⁴ et un principe à valeur

92 « Il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait ».

93 Il figure à l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789.

94 CE, sect., 9 mars 1951, Sté des concerts du conservatoire.

constitutionnelle⁹⁵. Il implique notamment une égalité de traitement des usagers du service public⁹⁶. Dans le même temps, la jurisprudence estime que le principe d'égalité devant les services publics n'interdit pas de traiter de façon différente les usagers du service public lorsqu'ils sont eux-mêmes placés dans une situation différente⁹⁷, lorsque cela est assorti de justifications objectives et raisonnables ou lorsque l'intérêt général est poursuivi.

La jurisprudence a d'ores et déjà été amenée à préciser la portée de ce principe pour la cantine de téléviseurs, et tout particulièrement la tarification appliquée aux personnes détenues.

L'accès à un téléviseur, autorisé depuis 1985, passe notamment par la location en cantine de téléviseurs et d'un bouquet de chaînes. Historiquement, le système retenu consistait à recourir aux associations socioculturelles internes des différents établissements pénitentiaires. Le coût pour les personnes détenues était donc à même de varier fortement d'un établissement à l'autre (6 € à 41€ par mois⁹⁸), d'autant plus que les recettes générées pouvaient être utilisées pour l'organisation d'activités ou le financement de l'indigence. Les différences tant de tarifs que de prise en charge par les associations concernées ont amené la Cour des comptes à vivement critiquer ce fonctionnement, une première fois en 2006⁹⁹ puis en 2010¹⁰⁰ dans deux rapports publics.

Il en a résulté la mise en place à partir de 2011 d'un marché national de location de téléviseurs et d'abonnement à un bouquet de chaînes payantes couvrant les établissements en gestion publique. Ceci s'est accompagné d'un tarif unique nivelé à un niveau inférieur au prix du marché afin de ne pas faire subir de hausse importante dans les établissements qui pratiquaient préalablement un tarif faible, la différence devant être compensée par l'État à hauteur de 2,5 M€ environ¹⁰¹. Dans les établissements en gestion déléguée, la location de téléviseurs était de la compétence des prestataires et fixés par contrat préalablement. En conséquence, les tarifs de location en cantine étaient différents selon le mode de gestion : 8 €

95 Cons. Const., 12 juillet 1979, Ponts à péage.

96 CE, ass., 1^{er} avril 1938, Sté L'alcool dénaturé de Coubert.

97 CE, sect., 10 mai 1974, Dénoyez et Chorques et Cons. Const., 12 juillet 1979, Ponts à péage.

98 Cour des comptes, Rapport public thématique « Le service public pénitentiaire : 'Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale' » 2010, p.81.

99 Ibid.

100 Cour des comptes, Rapport public thématique « Garde et réinsertion. La gestion des prisons », 2006, p. 85 et s.

101 Projets annuels de performance du programme 107 « Administration pénitentiaire » 2012, 2013 et 2014.

dans les établissements en gestion publique en 2012 (avec une revalorisation annuelle de 1 € par la suite) et 18 € dans les établissements en gestion déléguée.

Plusieurs recours ont été formés contre ces différences tarifaires par des personnes détenues, tout particulièrement dans l'affaire jugée par le TA de Grenoble déjà évoquée *supra* au sujet des menus confessionnels¹⁰². Les magistrats ont retenu en l'espèce que, d'une part, il y avait différence de traitement pour une situation identique puisque le mode de gestion était sans incidence sur le statut des détenus et, d'autre part qu'il n'y avait pas de justification d'intérêt général ou objective et raisonnable. Ils ont donc condamné l'Etat sur la base du principe d'égalité devant le service public, mais également sur le fondement d'une discrimination violant la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. La CAA de Lyon¹⁰³ a confirmé cette interprétation en se rangeant aux mêmes arguments.

Dans le même temps, l'administration pénitentiaire a choisi de retirer des futurs marchés de gestion déléguée la location de téléviseurs aux personnes détenues pour les intégrer à un marché unique passé en 2015 et recouvrant la quasi-totalité des établissements pénitentiaires. Environ 60 % des établissements en gestion déléguée ont rejoint ce marché unique au 1^{er} janvier 2016, les autres devant le faire au 1^{er} janvier 2018. Dans l'attente, la différence de coût, si elle n'est plus supportée par la personne détenue en gestion déléguée, a néanmoins dû être compensée pour tenir compte de la décision de la CAA de Lyon.

La jurisprudence relative à l'égalité d'accès, à des conditions tarifaires égales, à la télévision nous amène à nous interroger sur son éventuelle transposition au cas de denrées alimentaires confessionnelles.

b) Un accès différencié aux denrées confessionnelles théoriquement possible si elle tient compte de la spécificité des indigents

Il convient de rappeler, comme déjà évoqué *supra*, que le besoin religieux des personnes détenues varie fortement d'une personne à l'autre. De surcroît, pour une même religion, le

102 TA Grenoble n° 1302502, 7 novembre 2013.

103 CAA Lyon n° 14LY00113, 22 juillet 2014.

niveau d'orthodoxie demandé est susceptible de varier en fonction des croyants entraînant, en matière alimentaire, des jugements différents quant au caractère consommable des denrées. Dans le même temps et surtout, ces dernières sont acheminées par une multiplicité de fournisseurs différents dans les modalités décrites infra. Au-delà du fait que les fournisseurs sont différents en fonction des établissements voire du type de denrée confessionnelle, cela se traduit surtout par des niveaux et qualités de prestations qui peuvent forcément varier (qualité du produit, quantité et/ou grammage, existence d'autres produits sur la même gamme, etc.).

Dans ce cadre, le principe d'égalité devant les services publics peut à notre sens amener, au cas d'espèce, à un accès et une tarification différenciés aux produits confessionnels sur plusieurs fondements.

En premier lieu, l'absence de demande harmonisée et de fournisseurs correspondants peut être vue comme plaçant les usagers dans une situation différente.

Deuxièmement, il est ici à souligner que, contrairement au cas d'espèce ayant fondé la décision du TA de Grenoble en matière de télévision, les différences de tarification de denrées confessionnelles n'ont pas tant trait au mode de gestion des établissements qu'à la capacité de trouver des fournisseurs à même de satisfaire les besoins en la matière. Ces éléments peuvent quant à eux apporter les justifications objectives et raisonnables posées par la jurisprudence.

Enfin, il est à souligner que le dispositif actuel reste dans le plus propice aux personnes détenues, dans la mesure où l'harmonisation des produits et tarifs risque d'entraîner une hausse de ces derniers (point développé ci-après dans un paragraphe dédié).

Cet accès différencié doit néanmoins être tempéré en matière d'indigence. Le CE, dans sa décision du 10 février 2016, conditionne en effet l'absence de menu halal non seulement à l'existence d'une cantine confessionnelle mais également à la possibilité d'y accéder pour les indigents. Elle indique en effet : « qu'il appartient à l'administration pénitentiaire, lorsque les modalités d'organisation de l'offre journalière de menus qu'elle retient impliquent, pour que les obligations mentionnées au point 3 ci-dessus soient respectées, que les personnes détenues puissent se procurer par le système de la cantine une alimentation complémentaire conforme aux prescriptions de leur religion, de garantir à celles qui sont dépourvues de ressources

suffisantes la possibilité d'exercer une telle faculté en leur fournissant, dans la limite de ses contraintes budgétaires et d'approvisionnement, une aide en nature appropriée à cette fin »¹⁰⁴. L'égalité d'accès à une cantine professionnelle doit en conséquence, au sein d'un même établissement, être effective y compris pour les personnes dépourvues de ressource, c'est à dire qualifiées d'indigentes. La jurisprudence reste néanmoins prudente puisqu'il s'agit d'une obligation relative qui peut être confrontée aux difficultés budgétaires et d'approvisionnement de l'administration. Au-delà de la situation des indigents, la présente analyse reste à ce stade théorique en l'absence de contentieux sur les différences d'accès aux denrées professionnelles en cantine.

Face à un rôle qui peut parfois être difficile à cerner, l'administration pénitentiaire n'adopte pas une mise en œuvre uniforme.

II L'absence de mise en œuvre uniforme de l'accès aux cantines professionnelles

Cette absence de positionnement uniforme se traduit par une réponse nationale sur le sujet qui est limitée (§1) et implique un portage déconcentré par nature diversifié (§2).

§1 Une réponse nationale limitée en matière de produits professionnels

L'organisation de l'accès aux denrées professionnelles se fait différemment selon que la cantine est gérée en régie ou est déléguée à un prestataire.

Ce second cas, qui concerne notamment les établissements en gestion déléguée, implique en effet une formalisation contractuelle relativement standardisée dans la mesure où les contrats, exécutés localement dans chaque établissement concerné, sont passés au niveau de l'administration centrale de la DAP par un bureau dédié à ces marchés complexes. La dernière génération de marchés de gestion déléguée (dits MGD 2015, MGD 2016 et MGD 2017), qui renouvelle au 1^{er} janvier 2016 et 1^{er} janvier 2018 ceux précédemment conclus, comporte

104 CE, 10ème / 9ème SSR, 10 février 2016, n°385929.

comme c'était déjà le cas une partie relative à la cantine. Outre les stipulations classiques que l'on peut retrouver dans de nombreux contrats (définition du service de cantine, obligations du prestataire, pénalités encourues, modalités d'évolution des prix facturés à l'administration, etc.), un certain nombre de clauses permettent de cerner l'organisation des cantines confessionnelles.

L'essentiel d'entre elles sont communes aux autres types de produits cantinables. Deux gammes de produits doivent ainsi être proposés (produit de marque et premier prix), le prix facturé aux personnes détenues ne doit pas être supérieur au prix le plus bas constaté parmi les deux hypermarchés de référence de l'établissement et, hors cantine ordinaire, ne doivent pas dépasser le prix d'achat du titulaire.

Les éléments propres à la cantine confessionnelle portent sur deux points : la périodicité minimale et le délai de livraison minimum¹⁰⁵, fixés à une semaine, ainsi que ce qu'elle doit recouvrir. Ceci est fixé de façon large : « Le titulaire assure la vente de produits à caractère religieux ou culturel. Cette cantine permanente proposera des produits d'épicerie, des plats cuisinés et pâtisseries. A l'occasion des événements à caractère religieux ou culturels la variété des produits proposés sera complétée »¹⁰⁶. L'administration n'intervient pas ici dans le choix de la certification des produits, qui relève de la responsabilité des titulaires.

Les produits sur lesquels s'engagent ceux-ci peuvent ne porter que sur une cantine dite halal, mais qui en réalité comporte également des produits considérés comme confessionnels sans avoir à répondre à des exigences religieuses particulières (fruits secs par exemple). Il existe, au sein de ceux-ci, une diversité relative puisque cela concerne respectivement 18 produits, portant à la fois sur de l'épicerie (bouillons, boisson, bonbons) mais également sur des plats préparés, des soupes et du poulet rôti. Ces produits, dans les dernières générations de contrats, sont alignés sur le socle minimal proposé en gestion publique dans un but d'harmonisation.

Pour les établissements en régie, un marché national, regroupant en différents lots les produits les plus cantinés par les personnes détenues, est mis en place depuis 2011 et a été renouvelé en 2014. Il fait suite aux critiques de la Cour des comptes dans ses deux rapports de 2006 et 2010, évoqués *supra* sur la location des téléviseurs : elle évoquait notamment des écarts de

105 Ceux-ci sont fixés contractuellement pour chaque type de cantine : annexe n°6, p. 5.

106 Annexe n°6, p. 3.

prix injustifiés entre établissements, des externalisations peu encourageantes dans certaines DISP, et des difficultés de suivi des prix par l'administration¹⁰⁷. Ce marché vise donc notamment à permettre de répercuter aux personnes détenues un prix harmonisé, bénéficiant par ailleurs de l'effet volume d'un nombre important de commandes. A l'occasion de sa mise en place en 2011, le choix ministériel a été de niveler les tarifs facturés aux personnes détenues par le bas pour éviter la hausse importante du prix de produits dans certains établissements. L'État a dû compenser l'écart ainsi observé à hauteur de 6,5 millions d'euros¹⁰⁸ avant qu'une réévaluation soit faite périodiquement¹⁰⁹. Le marché passé en 2011 représentait ainsi un peu plus de 200 références et 70% des besoins en cantine ordinaire, et celui passé en 2014 comporte aujourd'hui plus de 280 références hors fruits et légumes pour un volume financier de 12,7 millions d'euros par semestre¹¹⁰.

Néanmoins, les produits confessionnels prévus sur cette liste de produits sont, comme en gestion déléguée, limités. En premier lieu, ils ne concernent ici également que des produits halal ou des produits considérés comme confessionnels sans avoir à répondre à des exigences religieuses. En second lieu, 18 produits sont concernés, de même nature que ceux disponibles dans les établissements en gestion déléguée (bouillons, deux plats préparés, poulet, « saucisson », boisson, fruits secs, etc.). Malgré leur nombre limité, leur poids au sein du marché est particulièrement conséquent puisqu'ils représentent environ 1,6 millions d'euros par semestre, soit 12,8 % du volume financier du marché. En termes de commandes, ils pèsent pour 7,3 % des 10,2 millions de produits commandés sur un trimestre¹¹¹. A noter, les produits les plus consommés sur ce marché sont le poulet (en tranche et rôti) et le ras-el-hanout.

Les produits fournis dans ce cadre peuvent faire l'objet de certifications lorsqu'ils contiennent des éléments carnés. Celles-ci sont diverses et passent tant par des entités liées aux autorités religieuses (Institut musulman de la Mosquée de Paris par exemple) que par des entreprises, parfois spécialisées en la matière (entreprise AVS notamment).

107 Cour des comptes, Rapport public thématique « Le service public pénitentiaire : 'Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale' » 2010, p.69.

108 Projets annuels de performance du programme 107 « Administration pénitentiaire » 2012, 2013 et 2014.

109 Cette réévaluation a lieu tous les six mois jusqu'à ce qu'ils soient revendus aux personnes détenues à hauteur de leur prix d'achat.

110 Source DAP, bureau PS5.

111 Source DAP, bureau PS5.

Si des produits confessionnels sont fixés dans des cadres juridiques nationaux (marchés de gestion déléguée et marché national de produits de cantine) qui sont effectivement mobilisés à cet effet, le champ de ces produits ainsi que le nombre de références sont nécessairement adaptés à un niveau plus local.

§2 Une réponse locale pour satisfaire à la demande de la population détenue

S'agissant des établissements en gestion déléguée, le cadre contractuel imposé aux titulaires peut sembler susceptible de rendre le rôle du local limité en matière de cantine confessionnelle. Le rôle des établissements reste néanmoins central.

Tout d'abord, si le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) de la nouvelle génération de marchés de gestion déléguée prévoit une périodicité minimale pour les prises de commande et le délai de livraison, celle-ci peut être revue à la hausse au niveau local. Dans la pratique, cette possibilité paraît relativement peu opportune dans la mesure où il existe déjà de multiples délais différents en fonction du type de cantine qui rendent la charge d'organisation et la logistique associée particulièrement lourdes.

Ensuite, le catalogue des produits proposés en cantine doit obtenir la validation de l'État une fois par an. La modification éventuelle du catalogue doit ensuite recueillir l'accord du chef d'établissement. Il est donc à notre sens possible de faire évoluer le catalogue de produits proposés à la hausse comme à la baisse au niveau de l'établissement pour s'adapter à ses contraintes et/ou aux besoins exprimés par les personnes détenues. C'est notamment le cas lors des fêtes religieuses, au cours desquelles les offres en cantine confessionnelle sont étoffées.

Enfin et surtout, comme évoqué supra, l'article 25 du règlement intérieur type annexé à l'article R.57-6-18 du code de procédure pénale prévoit que l'utilisation de la cantine s'exerce sous le contrôle du chef d'établissement. A notre sens, les dispositions contractuelles sont donc avant tout des engagements des titulaires sur un certain nombre de références, que les chefs d'établissement sont en théorie susceptibles d'écarter.

Cette latitude est néanmoins limitée par la standardisation d'un catalogue uniforme qui de fait incite à être suivi et par les consignes internes à l'administration. L'établissement est par

ailleurs engagé contractuellement avec le prestataire quant à la fourniture de nouvelles denrées et ne peut commander à d'autres fournisseurs.

Les pratiques sont beaucoup plus disparates dans les établissements en gestion publique, pour lesquels le fonctionnement local et les stratégies organisationnelles adoptées vis-à-vis de l'accès aux denrées confessionnelles varient en fonction des DISP.

Dans la majorité des cas, l'accès à des denrées complémentaires à celles prévues au marché national se traduit par des achats effectués par l'établissement auprès de fournisseurs essentiellement locaux puis par l'ajout de références sur les bons de cantine existants (comme c'est également possible pour la cantine dite ordinaire).

Sur le périmètre des 42 établissements dont les produits dits halal les plus consommés¹¹² ont fait l'objet d'une analyse dans le cadre du présent travail¹¹³, il apparaît que dans 65 % des cas les références font l'objet d'achat au niveau local. 17 établissements recourent, pour leurs produits les plus consommés, à la fois au marché national et à des achats locaux, 9 ne passent que par le marché national et dans 16 d'entre eux les produits les plus consommés par les personnes détenues ne sont achetés que localement. Ceci témoigne que selon les établissements et les DISP les modalités mises en œuvre pour garantir l'accès aux cantines confessionnelles peuvent varier face à des besoins eux-mêmes fluctuants.

Les modalités d'accès passent également par des fréquences de distribution des cantines confessionnelles qui peuvent être disparates afin de tenir compte des demandes des personnes détenues, des capacités de stockage et des modalités d'organisation interne. Certains établissements ne rencontrent pas de demande en ce sens en dehors des fêtes religieuses, à l'occasion desquelles des cantines spécifiques sont mises en place ponctuellement. Dans d'autres cas la fréquence peut être augmentée à ces occasions. A titre d'exemple, la maison d'arrêt d'Angers propose une cantine halal toutes les deux semaines en temps normal et toutes les semaines pendant le ramadan. Dans les établissements à forte capacité opérationnelle, la

112 Cela concerne également des produits ne nécessitant pas en théorie de prescription religieuse particulière (figues par exemple). Les cantines casher étant moins présentes au sein des établissements, elles n'ont pu faire l'objet de la même analyse.

113 Annexe n°8.

fréquence est généralement fixée à une semaine pour tenir compte des volumes importants à stocker et distribuer.

Enfin, les pratiques locales peuvent être encadrées par les DISP. Celle de Lille a ainsi un catalogue de cantine harmonisé qui dépasse le seul confessionnel.

Il faut aussi souligner qu'au regard d'une demande importante de denrées confessionnelles sur les établissements de la région parisienne, la DISP de Paris a lancé en 2015 un marché spécifique. Celui-ci porte tant sur les produits halal que casher et concerne les établissements en gestion publique. Les lots relatifs aux produits casher et halal ont été attribués respectivement à la société Casimex et à la SDPM (Société des produits du Maghreb).

La liste des produits demandés au titulaire ont été fixés en lien avec les aumôniers, sans que cela aille jusqu'à imposer une autorité ou un organisme de certification. Le CCTP fait en revanche obligation d'un étiquetage des produits comprenant un certificat de labellisation. Les produits casher font donc l'objet de certificats provenant d'autorités religieuses variées (Rav Rottenberg, Rabbinate de Strasbourg, Beth Din de Paris notamment). Ceux relevant de la cantine halal font l'objet d'un processus de certification « général » de la SDPM par la mosquée d'Evry Courcouronnes.

Il en résulte la possibilité de prévoir, dans ces établissements, un nombre important de produits confessionnels cantinables : 53 sont prévus dans l'offre casher et 25 produits pour celle halal. Ces derniers portent sur des produits d'épicerie mais également sur beaucoup de références carnées (pâté de volaille, « saucissons », volaille notamment). Les produits casher sont plus variés dans la mesure où les interdits alimentaires sont plus nombreux.

La diversité des modalités de mise en œuvre d'une cantine confessionnelle va de l'absence de cantine hors période de fête à la passation de marchés interrégionaux d'envergure en passant par le recours aux seuls produits prévus au marché de cantine national. Ceci témoigne de la diversité des besoins des personnes détenues et, surtout, d'une présence de fournisseurs aléatoire.

Chapitre 2 : Une mise en œuvre nécessairement déconcentrée

Au regard des difficultés à faire coïncider les éventuelles demandes des personnes détenues avec la présence de fournisseurs de denrées confessionnelles, la latitude des établissements pénitentiaires doit être maintenue (I), ce qui n'empêche d'envisager certaines évolutions (II).

I La déconcentration comme degré optimal de mise en œuvre de l'accès aux denrées confessionnelles

En matière de denrées, qu'il s'agisse de restauration ou de cantine, il existe depuis 25 ans une centralisation non seulement des prescriptions des produits utilisés (grilles de menus, « panier du détenu », etc.) mais également des modalités d'approvisionnement : marchés nationaux de denrées et de cantine mis en place en gestion publique d'une part, prestations inscrites aux contrats de gestion déléguée d'autre part. Cette uniformisation, qui répond dans le même temps aux exigences d'un détenu consommateur qui circule d'un établissement à l'autre, rend difficile de penser des organisations qui resteraient essentiellement locales.

Néanmoins, en matière de cantine confessionnelle, la détermination à l'échelon local des produits cantinables permet non seulement de tenir compte des différences de demandes et besoins religieux (§1) tout en limitant le coût des denrées pour les personnes détenues (§2).

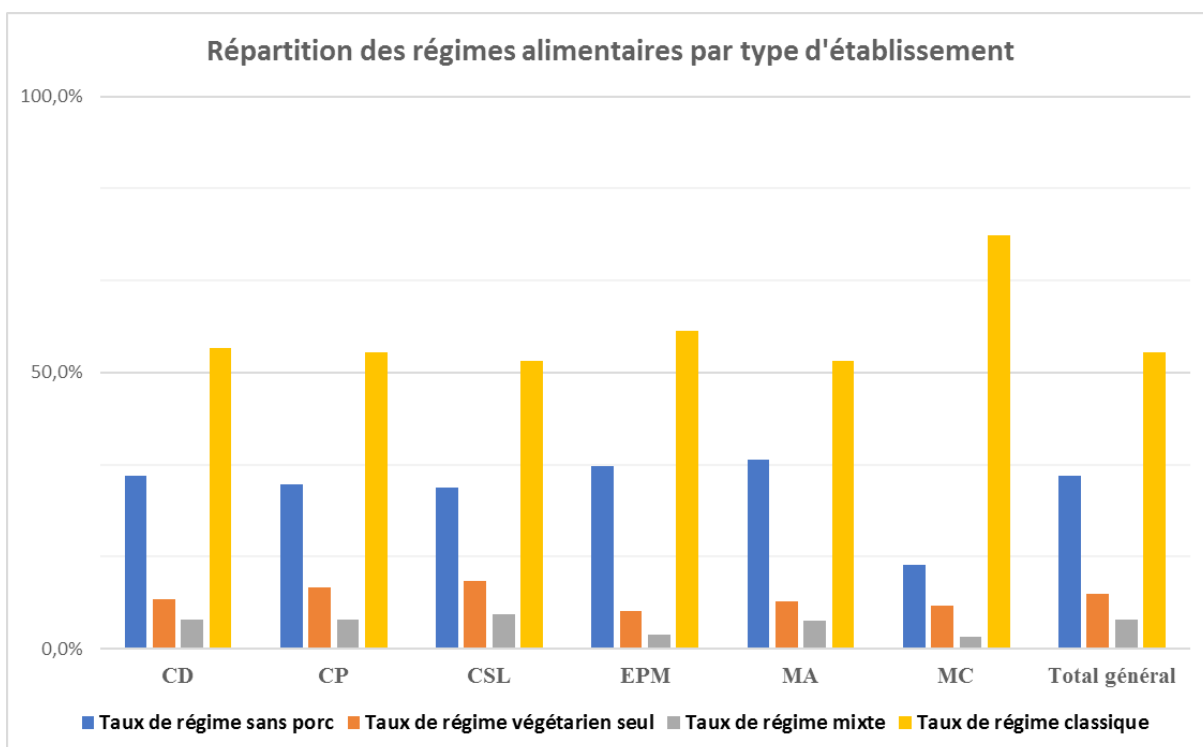
§1 L'achat local de produits cantinables, une nécessité pour tenir compte de la demande des personnes détenues

Au-delà de l'analyse des produits les plus consommés en cantine confessionnelle pour certains établissements, la diversité du besoin religieux entre établissements en fonction des zones géographiques peut être illustrée, de façon plus générale, à travers les inscriptions des personnes détenues aux différents régimes alimentaires. Des données tirées de l'application GENESIS¹¹⁴ et retraitées, dont les principaux résultats sont présentés en annexe n°7, permet de relever les différences de régimes alimentaires en fonction des interrégions et du type d'établissement. Si comme évoqué *supra* le régime alimentaire ne peut être directement

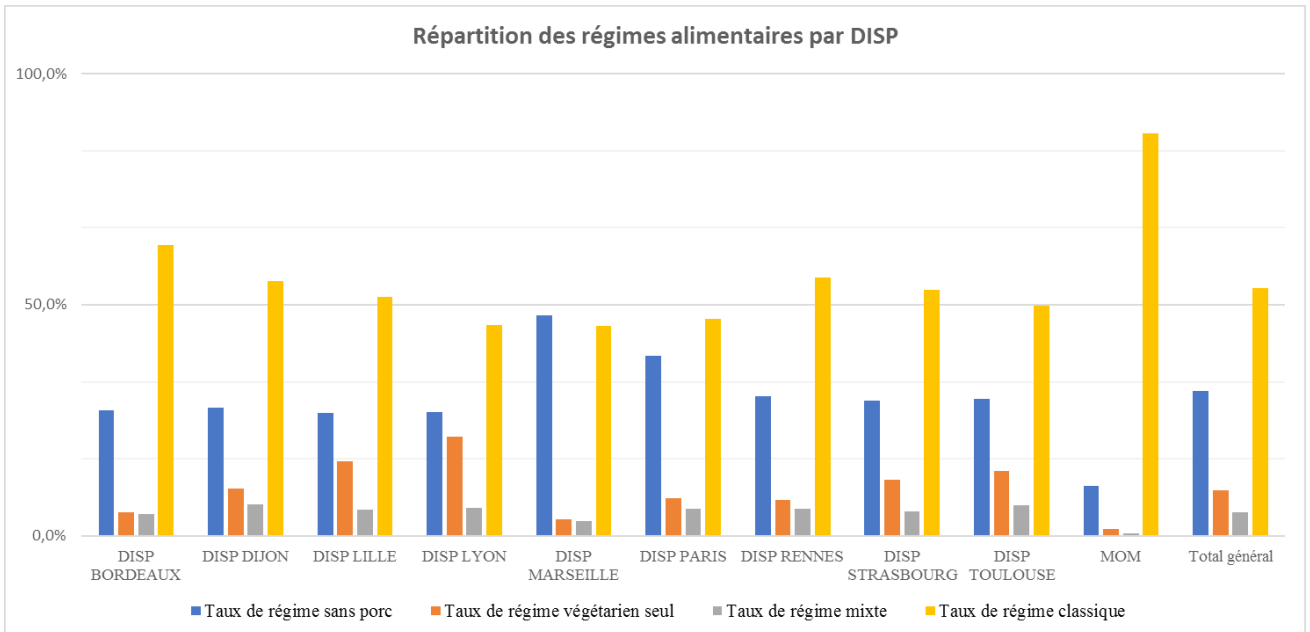
114 L'inscription dans l'application GENESIS du régime alimentaire est nécessaire à la distribution des repas. Les données ont été extraites à jour du 6 août 2017.

corrélé à la confession, les écarts constatés peuvent néanmoins être un indice des variations qui peuvent exister en la matière.

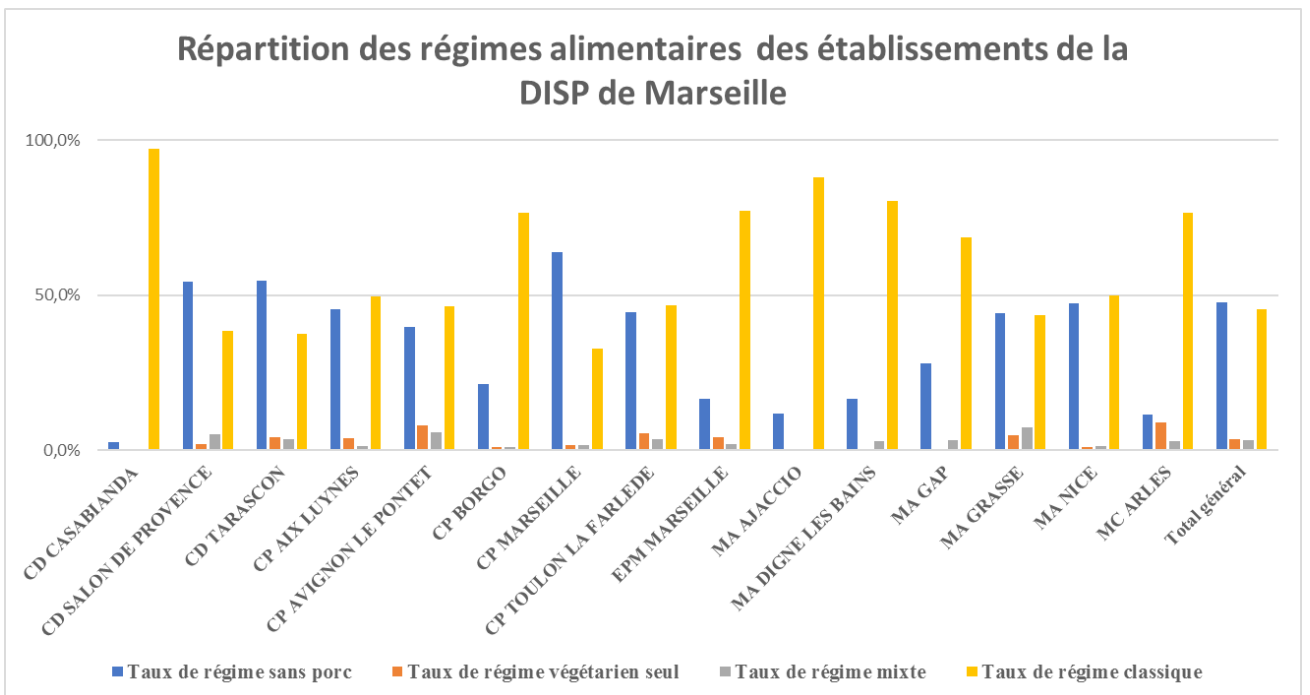
Au niveau national, 53,6 % des personnes détenues ont déclaré vouloir consommer un régime classique, 31,3 % un régime sans porc, 9,9 % un régime végétarien et 5,2 % un régime qualifié ici de mixte (à la fois sans porc et végétarien). Ceci est relativement constant selon le type d'établissement, à l'exception des maisons centrales où les personnes détenues sont inscrites pour 74,8 % au régime alimentaire classique.



Géographiquement, la DISP de Marseille est celle dont le taux de régimes non classiques est le plus important puisque 47,7 % des personnes détenues consomment un régime sans porc, 3,6 % un régime végétarien et 3,2 % un régime mixte. Elle est en outre la seule DISP où le régime sans porc dépasse le régime classique. A l'inverse la DISP de Lyon, dont le taux de régime classique est comparable, voit une consommation de régimes sans porc et végétarien très proche (respectivement 26,8 % et 21,5%).



Au sein d'une même DISP, des écarts importants peuvent exister d'un établissement à l'autre. L'exemple de la DISP de Marseille est là encore intéressant, le taux de menus non classique allant de quasiment 0 % sur le centre de détention de Casabianda à 67,3 % au centre pénitentiaire de Marseille, avec de façon uniforme un recours au régime végétarien très faible.



De façon plus spécifique, la demande en cantine confessionnelle est particulièrement hétéroclite selon les établissements. Comme déjà évoqué, il existe des cas où il n'y a pas de

cantine demandée ou d'autres où celle-ci peut être limitée aux seuls produits qui figurent au marché national. Nous l'avons vu, dans la majorité des cas des produits supplémentaires sont en réalité proposés aux personnes détenues. Ceux-ci peuvent être variés et si certains figurent à la cantine de plusieurs établissements, d'autres sont peu répandus, comme en témoigne l'analyse réalisée et jointe pour partie en annexe n°8. Ainsi en est-il de steaks hachés, de bifteck, de corned beef, de certains types de bonbons, de nuggets, de crevettes roses, d'arôme de fleur d'oranger ou encore de kebab en barquette. Il convient de souligner ici que beaucoup des produits les plus atypiques sont en réalité consommés dans les maisons centrales ou dans les centres pénitentiaires dotés d'un quartier de ce type (cela traduit, sur le volet professionnel, l'importance globale du nombre de références que l'on trouve généralement avec ces régimes de détention).

§2 Une mise en œuvre locale permettant de limiter le coût pour les personnes détenues

Au-delà des difficultés à donner des prescriptions nationales en raison, entre autres, d'une demande diffuse et multiple tel que décrit *supra*, il ne semble pas possible ni opportun de recourir à un marché unique qui couvrirait l'ensemble des besoins répertoriés et sur lequel pourraient « piocher » les établissements.

En premier lieu il n'existe pas en matière de denrées professionnelles de fournisseur en mesure de livrer l'ensemble des établissements pénitentiaires sur le territoire national pour des produits qui s'avèrent extrêmement variés (viande rôtie « fraîche », viande sous vide, plats cuisinés, fruits, lait, etc.). L'absence de fournisseur d'envergure est également visible au niveau interrégional. En ce sens, le marché passé par la DISP de Paris fait figure d'exception, les établissements de son ressort bénéficiant du triple avantage d'un environnement économique dynamique, d'une bonne accessibilité et d'un nombre de personnes détenues important et donc « attractif » pour les entreprises. Même ainsi, seul un candidat s'était positionné sur le lot dédié au halal et dans un premier temps celui relatif au casher avait dû être relancé.

Deuxièmement, il existe un enjeu particulier concernant les produits frais ou rapidement périssable (viande fraîche lorsqu'elle est tolérée, viande rôtie, etc.) et un approvisionnement local semble être à privilégier.

Enfin, en matière de cantine confessionnelle, de nombreux établissements, en particulier les petites maisons d'arrêt (en particulier dans les DISP de Bordeaux et Toulouse), ont une faible volumétrie, tant en nombre de produits achetés qu'en terme de chiffre d'affaire¹¹⁵. Un fournisseur national voire interrégional sera en conséquence d'autant moins intéressé à intervenir sur ces structures pour lesquels il fait face à des coûts de livraison qui eux sont fixes.

L'ensemble de ces éléments, et tout particulièrement le maillage territorial de la DAP lié aux faibles commandes de certaines structures éloignées des principaux centres de vie économique impliquerait nécessairement un prix élevé répercuté par un éventuel fournisseur.

Cette hausse de prix serait supportée au final par le consommateur, même si l'État est intermédiaire pour l'ensemble des produits et services de cantine. L'ensemble des opérations est réalisé et retracé sur un compte de commerce¹¹⁶ spécifique créé par la loi de finances pour 2007¹¹⁷. Celui-ci ne vise qu'à permettre l'avance d'achat de biens et de services par l'administration pénitentiaire avant leur revente aux personnes détenues. Il a donc vocation à être équilibré et ne doit pas entraîner de « déficit » structurel.

Les exemples de revente de produits à des prix inférieurs à ceux achetés par l'administration avaient en conséquence conduit à une compensation supportée par le budget de l'administration pénitentiaire. La mise en place d'une harmonisation des tarifications par le bas de la location de téléviseurs et des produits de cantine ordinaire avaient ainsi nécessité de budgéter 8,5 millions d'euros de compensation la première année. Les prix de revente aux personnes détenues ont été progressivement revus à la hausse pour atteindre l'équilibre en 2016.

En conséquence, les personnes détenues supporteraient logiquement la hausse de prix des denrées confessionnelles liée à une harmonisation de leurs références et tarifs.

Malgré le caractère inopportun d'un marché national de denrées confessionnelles, des principes directeurs peuvent à notre sens être mis en œuvre.

115 A titre d'exemple, sur la MA Agen, les nouilles instantanées de bœuf halal, produit le plus cantiné, représentait en 2016 321 commandes et un chiffre d'affaire de 297 € (source DAP, PS5).

116 L'article 22 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 les définit : « 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 ».

117 Article 39 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

II Des principes directeurs pouvant être développés par l'administration

La consommation de produits confessionnels est peu appréhendée dans son ensemble ; il apparaît donc nécessaire d'en améliorer la connaissance (§1) et sur cette base d'envisager l'ajout de références sous certaines conditions (§2).

§1 Une meilleure connaissance de la consommation alimentaire des personnes détenues à développer

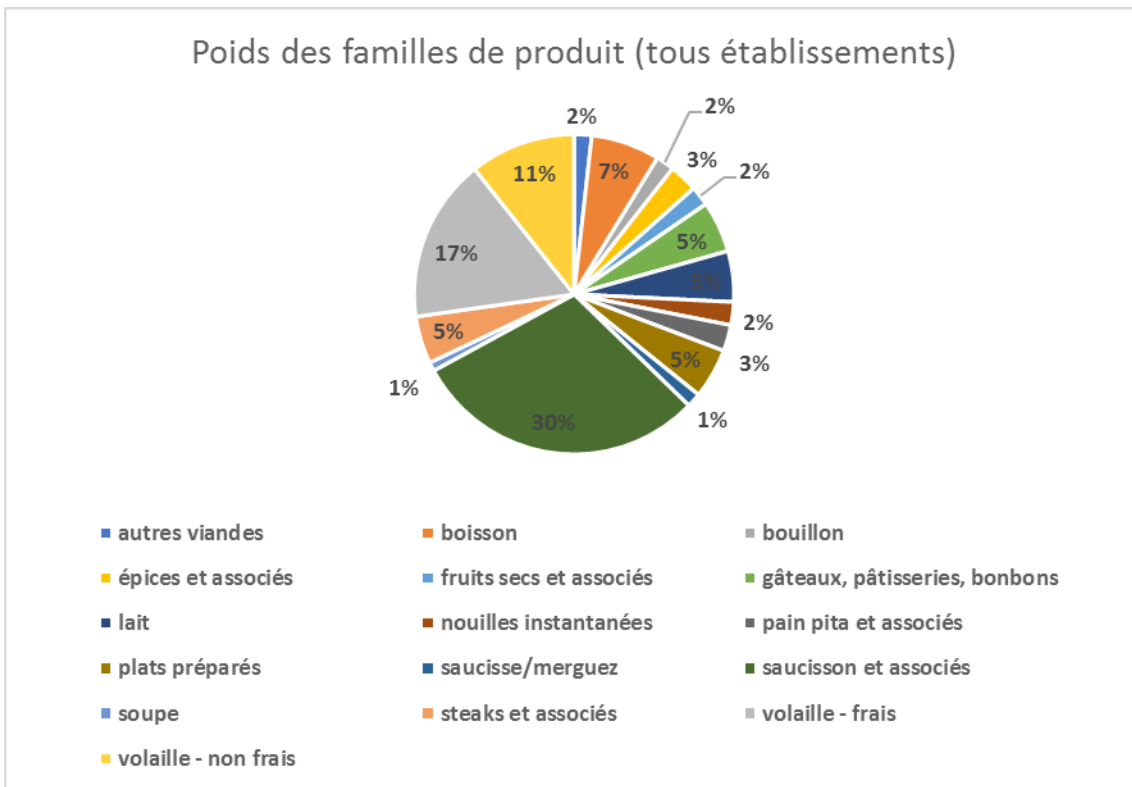
Dans la mesure où de nombreux produits confessionnels sont consommés via des fournisseurs et des supports juridiques locaux, il est particulièrement difficile d'avoir une vision globale de l'utilisation de ces denrées et des besoins associés. L'administration ne peut ainsi disposer de « reporting » sur l'ensemble des références utilisées par les établissements ni sur les consommations associées. Il existe en conséquence peu de connaissance partagée sur le sujet, et celle-ci est fractionnée entre l'administration centrale pour les références établies au niveau national et les établissements pour les autres.

Il a donc été décidé de recenser, sur le périmètre des établissements en gestion publique, les 10 produits confessionnels les plus utilisés avec la volumétrie de commande annuelle associée. Les retours de 42 établissements¹¹⁸ ont pu être ensuite retraités par famille de produits, analysés et font l'objet de l'annexe n°8. Cette démarche mériterait d'être reproduite annuellement pour l'ensemble des établissements.

Le premier enseignement porte sur la nature des produits que l'analyse permet de dégager. Tous établissements confondus, les principaux produits qui figurent dans le « top 10 » des établissements sont des produits de type « saucisson »¹¹⁹ (30%), de la volaille considérée comme fraîche (ayant été rôtie voire parfois est à cuire, 17%), de la volaille non fraîche (essentiellement en barquette, 11%) et des boissons qui sont surtout de type soda (11%). Ces quatre familles de produits représentent ainsi à eux seuls près de 2/3 des achats confessionnels les plus fréquents parmi les remontées obtenues.

118 Ces établissements sont suffisamment diversifiés pour être représentatifs de la majorité des établissements en gestion publique de petite et moyenne taille. Les gros établissements, des DISP de Paris et Marseille ne figurent en revanche par en détail dans les remontées obtenues.

119 Les saucissons sont généralement composés de bœuf et/ou de volaille.



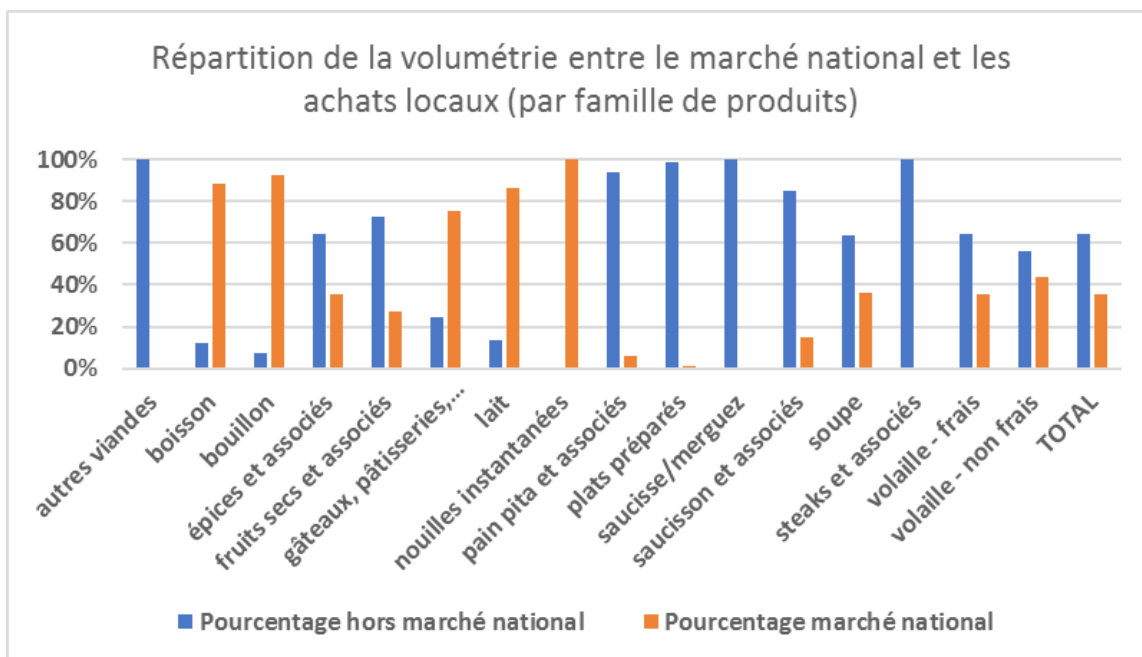
Si l'on s'intéresse à cette répartition en fonction du type d'établissement, on peut constater que le poids des produits est susceptible de varier fortement. Ceux de type saucisson, particulièrement consommés dans les maisons d'arrêt (38%) le sont de moins en moins en centre pénitentiaire, centre de détention et maison centrale (respectivement 24 %, 21 % et 1%). Il en va de même avec les produits de volaille non frais (15 %, 9 %, 5 % et 0%).

Deux principales familles de produits suivent la tendance inverse. Les produits frais de volaille représentent 9 % en maison d'arrêt, 12 % en centre pénitentiaire, 28 % en centre de détention et 53 % en maison centrale. De même, la viande de type steak ou steak haché, parfois crue, est particulièrement présente en maison centrale (27%) et quasi absente des maisons d'arrêt.

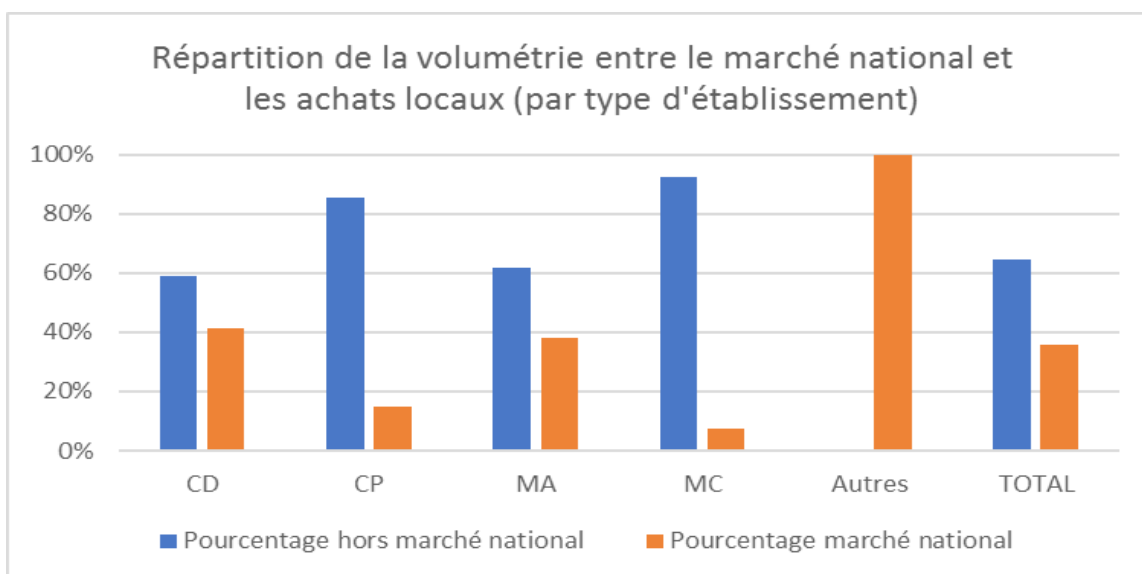
Un élément d'explication à ces écarts est que les produits impliquant une préparation en cellule, davantage travaillés et plus onéreux sont plus utilisés dans les établissements pour peine. Ceux plus accessibles financièrement et qui n'ont pas besoin d'être cuisinés sont particulièrement utilisés en maison d'arrêt.

Au-delà d'une meilleure visibilité quant aux denrées confessionnelles consommées, le second enseignement porte sur le support contractuel de celles-ci. L'analyse permet ainsi de connaître

pour chaque famille de produits si ceux-ci ont pu faire l'objet d'un approvisionnement via le marché national ou non. Il en ressort que, globalement, les produits d'épicerie proposés au niveau national sont utilisés : c'est le cas des boissons (88%), bouillons (93%), nouilles instantanées (100%) notamment. A l'inverse, les plats préparés (99%), saucissons (85%), et les autres viandes que la volaille font l'objet d'un approvisionnement presque exclusivement local.



En analysant la situation par établissement, on constate notamment que les produits les plus cantinés en maison centrale font l'objet d'un fort approvisionnement local. Cela reflète la forte consommation de viande dans ces établissements.



§2 Un ajout de références à considérer dans le respect de contraintes substantielles

Au regard des consommations de denrées présentées ci-dessus, un nombre limité de familles de produits ne présentent pas forcément d'intérêt à être fournis localement. C'est le cas plus particulièrement pour les plats cuisinés et le pain pita qui revêtent les caractéristiques suivantes : ils font aujourd'hui l'objet d'achats quasi exclusivement locaux (respectivement 99 % et 94%), sur le ressort de plusieurs DISP et alors même qu'il s'agit de produits standardisés et industrialisés (et donc davantage susceptibles d'être procurés par des fournisseurs à envergure nationale non spécialisés en confessionnel).

En conséquence, contrairement aux autres denrées, il peut y avoir un intérêt à ajouter quelques références de ces familles de produits à celles existants sur le marché national.

Il faut néanmoins avoir à l'esprit deux principales contraintes à la multiplication de références. La première est la capacité de stockage dont doivent disposer les établissements pénitentiaires : comme vu précédemment, le développement d'un « détenu consommateur » s'est traduit par une hausse importante du nombre de références cantinables. Celle-ci nécessite que les produits puissent être stockés, alors même qu'il existe un décalage avec les capacités physiques des établissements. Certains ont pu être conçus avec des espaces dédiés basés sur un nombre de références et une volumétrie aujourd'hui largement dépassée. C'est le cas des établissements de gestion déléguée, tout particulièrement ceux livrés au début des années 1990 qui, de surcroît voient l'utilisation et la maintenance de ces espaces définis strictement dans les contrats passés avec les prestataires. D'autres ont dû mobiliser au cours de leur histoire des espaces non prévus à cet effet (cas des vieux établissements en GP). Dans un cas comme dans l'autre l'ajout de nouvelles références peut présenter des difficultés organisationnelles mais également de sécurité (et donc de responsabilité juridique dans l'éventualité d'un accident) en cas de locaux surencombrés.

L'ajout de références au marché national devrait en conséquence le cas échéant être entendu non pas comme une instruction faite de fournir de nouveaux produits mais comme la mise à disposition d'un support juridique et commercial utilisable par les établissements qui

rencontrent une demande en ce sens et qui disposent des capacités organisationnelles pour y répondre.

Conclusion

La mobilisation de dispositifs contractuels et de choix de produits diversifiés et locaux permet à l'administration pénitentiaire de garantir la liberté religieuse en ce qui concerne les denrées alimentaires en cantine. Il s'agit en effet, pour de nombreux produits, de la façon la plus adéquate de concilier les contraintes qui existent pour obtenir un équilibre entre la diversité des demandes des personnes détenues et un maillage de fournisseurs peu développé et éclaté. Au-delà, cet « ancrage » local, en limitant les produits à la seule demande d'un établissement donné, peut présenter l'avantage d'une meilleure acceptation sociale d'un dispositif parfois vu comme indu par les personnels. Monique SEYLER relevait ainsi en 1988 que le développement de l'accès à l'information et à la consommation des détenus pouvait être source de jalousie¹²⁰. Il semble surtout aujourd'hui que la cantine, si elle est un outil d'apaisement en détention, peut également être perçue comme un avantage injustifié et, surtout, source de tâches supplémentaires dans un environnement professionnel contraint.

¹²⁰ Monique SEYLER. « Vivre avec son temps : Les cantines des prisons » *Déviance et société*. N° 2, vol. 12, juin 1988, pp. 127-145.

Annexes

Annexe 1 : Décision du Conseil d'Etat du 10 février 2016

Annexe 2 : Tableau sur la prise en compte des différentes fêtes religieuses par l'administration pénitentiaire

Annexe 3 : Note du 27 février 2017 relative à la célébration de la fête israélite de Shavouoth

Annexe 4 : Note du 11 avril 2017 relative à l'organisation du Ramadan 2017

Annexe 5 : Tableau du nombre de personnes inscrites au dispositif mis en place à l'occasion du ramadan

Annexe 6 : Extrait relatif aux cantines du cahier des clauses techniques du marché MGD 2015 A

Annexe 7 : Analyse des données relatives au régime alimentaire des personnes détenues

Annexe 8 : Analyse des 10 produits confessionnels de 42 établissements les plus consommés

Bibliographie

Ouvrages

FONDRIEST Julie sous la direction de MBANZOULOU Paul. *Au-delà de l'expression collective des personnes détenues : une ethnographie des « instruments de participation » à la maison centrale d'Arles*, in « *Les métiers pénitentiaires. Enjeux et évolutions*. Les presses de l'ENAP, 2014

BOLZE Bernard. *Cantine : la privatisation expliquée aux détenus*. Golias, 2011

DEROUSSENT C., HAEBERLIN Marc, UMBDENSTOCK Phil. *Je cuisine pour moi tout seul ou...la cuisine interne*. Jérôme Do Bentzinger Editeur, 2004

LOUESLATI Mohamed. *L'islam en prison*. Bayard, 2015, 132 p.

OBSERVATOIRE INTERNATIONAL DES PRISONS. *Le guide du prisonnier*. La découverte, 2012

CHEMS-EDDINE Hafiz et DEVERS Gilles. *Droit et religion musulmane*. Dalloz, 2005, 320 p.

CERE Jean-Paul. *La prison*. Dalloz, 2016, 163 p.

DUROCHÉ Jean-Philippe et PÉDRON Pierre. *Droit pénitentiaire*. Vuibert, 2016, 496 p.

SARG Rachel. *La foi malgré tout. Croire en prison*. Puf, 2016, 263 p.

RICCI Jean-Claude. *Droit administratif général*. Hachette Education, 2017, 319 p.

Direction interrégionale des services pénitentiaires de Bordeaux, APES 24, Conseil régional d'Aquitaine, *Pas si toqués : Je cantine, je cuisine !*, 2011

Maison d'arrêt de Montluçon, *A vos têtes les gars : Cuisinez la vie !*, 2013

Mémoires

NOURRY Claire. *L'expression collective des personnes détenues. Un nouvel outil de sécurité au service des établissements pénitentiaires*. ENAP - 40^{ème} promotion des directeurs des services pénitentiaires, 2012, 85 p.

SCHATZ Vanessa. *L'alimentation en détention*. Master 2 - Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, 2009, 88 p.

HERNANDEZ DE LA MANO D. *La religion en milieu carcéral*. Master 2 - Droit de l'exécution des peines et droits de l'homme, 2006, 70 p.

CENAT Roxane. *Quelle place pour la cantine en maison d'arrêt ? L'exemple de la maison d'arrêt de la Seine-Saint-Denis*. ENAP - 34^{ème} promotion des directeurs des services pénitentiaires, 2005, 54 p.

VIDAL Pauline. *La neutralité du service public pénitentiaire face à la liberté religieuse des détenus*. Université de Lille, 1994, 134 p.

Articles

PRELOT Pierre-Henri. « *Le juge administratif et les menus confessionnels dans les prisons* » L'actualité juridique – droit administratif. N° 40, décembre 2014, pp. 2321-2327.

KORBER François. « *Prix des cantines : Un pas en avant dans le public* » Dedans-dehors. N° 77-78, sept-nov 2012, pp. 1-3.

CHIKHA Elisabeth. « *L'alimentation en milieu carcéral* » Visiteurs de prison. N° 15, janv-mars 2012, pp. 16-20.

SEYLER Monique. « *Vivre avec son temps : Les cantines des prisons* » Déviance et société. N° 2, vol. 12, juin 1988, pp. 127-145.

« *La nourriture en prison : De la tambouille à la gastronomie* » Courrier de Bovet. N° 39, juin 2012, pp. 9-16.

DE MONTECLER Marie-Christine. « *Établissements pénitentiaires : Obligation de fournir des menus confessionnels* » Dalloz-actualité. Février 2016, p. 426.

FOFANA Balla. « *Six idées reçues sur le financement des mosquées et du culte musulman* » Libération, 3 novembre 2016.

BERGEAUD-BLACKLER Florence. « *Financer le culte musulman par la viande halal ?* » Libération, 3 mars 2015.

HELMBACHER Emilie. « *Pourquoi le casher est-il plus cher que le halal ?* » Slate.fr, 22 novembre 2010.

Rapports et avis

Rapport d'activité 2013. Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 2013.

Avis n° 71 sur l'alimentation en milieu carcéral. Conseil National de l'Alimentation, 2011.

Etude sur le panier du détenu. Direction de l'administration pénitentiaire – bureau de la performance, 2010.

Gestion de la cantine des détenus : étude sur le fonctionnement des cantines et achats extérieurs et annexes. Direction de l'administration pénitentiaire, 1998.

Rapport de la commission d'enquête sur les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France. Sénat, 2000.

« *Garde et réinsertion. La gestion des prisons* ». Cour des Comptes, 2006, 195 p.

« *Le service public pénitentiaire : 'Prévenir la récidive, gérer la vie carcérale* ». Cour des Comptes, 2010, 227 p.

Projets annuels de performance du programme 107. Direction de l'administration pénitentiaire.

Avis du 24 mars 2011 relatif à l'exercice du culte dans les lieux de privation de liberté. Contrôleur général des lieux de privation de liberté, Journal Officiel « Lois et Décrets » du 17 avril 2011.

Notes et circulaires

Circulaire du 20 février 2012 relative au maintien des liens extérieurs des personnes détenues par les visites et l'envoi ou la réception d'objets. Ministère de la Justice et des Libertés, 2012.

Note du 17 novembre 2014 relative aux dispositifs des fêtes de fin d'année. Direction de l'administration pénitentiaire, 2014.

Note du 04 décembre 2015 relative aux colis alimentaires et à l'envoi d'argent à l'occasion des fêtes de fin d'année, Direction de l'administration pénitentiaire – Centre pénitentiaire de Nantes, 2015.

Note du 27 avril 2016 relative à l'organisation de la période du jeûne du Ramadan. Direction de l'administration pénitentiaire - bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits, 2016.

Note du 11 avril 2017 relative à l'organisation de la période du jeûne du Ramadan. Direction de l'administration pénitentiaire - bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits, 2017.

Note du 30 janvier 2017 relative à la célébration de l'Aïd el-Kébir / Aid El Adha (fête du sacrifice). Direction de l'administration pénitentiaire - bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits, 2017.

Note du 27 février 2017 relative à la célébration de la fête israélite de Shavouoth. Direction de l'administration pénitentiaire - bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits, 2017.

Note du 30 janvier 2017 relative à la célébration des fêtes de Rosh-Hashana, de Yom Kippour, de Souccoth et de Sim'hat-Tora. Direction de l'administration pénitentiaire - bureau des politiques sociales, d'insertion et d'accès aux droits, 2017.

Note du 7 mars 2005 relative à la cantine casher dans les établissements pénitentiaires. Direction de l'administration pénitentiaire, 2005.

Circulaire du 3 novembre 1989 relative aux dispositifs des fêtes de fin d'année. Direction de l'administration pénitentiaire, 1989.

Note du 16 juillet 2014 relative à la pratique du culte en détention. Direction de l'administration pénitentiaire, 2014

Jurisprudence

Jurisprudence de la CEDH :

- *CEDH, 25 mai 1993, Kokkinakis c/ Grèce ;*
- *CEDH, X c/ Royaume Uni, 4 octobre 1977 ;*
- *X c/ France, 1er avril 1970 ;*
- *CEDH, gr. ch., 27 juin 2000, n° 27417/95, Cha'are Shalom ve Tsedek c/ France ;*
- *CEDH, 7 décembre 2010, n°18429/06, Jakobski c/ Pologne.*

Sur la non obligation de servir des menus confessionnels :

- *TA Grenoble n° 1302502, 7 novembre 2013 ;*
- *CE, référé 16 juillet 2014 ;*
- *CAA Lyon, 20 mars 2014, n° 14LY00115 sur le sursis à exécution ;*
- *CAA Lyon n° 14LY00113, 22 juillet 2014 ;*
- *CE, 10ème / 9ème SSR, 10 février 2016, n°385929 ;*
- *CE, 6ème / 1ère SSR, 25 février 2015, n°375724.*

Sur la nature des décisions fixant la liste, les tarifs et les conditions d'accès aux produits cantinables :

- *CE, 10/8 SSR, 15 janvier 1992, Cherbonnel, n°97149 ;*
- *CE, 1 / 4 SSR., 18 mars 1998, Druelle, n°191360 ;*
- *CAA Lyon, 2e chambre, 13 décembre 2000, n°98LY01343 ;*
- *CAA Versailles, 1ère Chambre, 5 juin 2012, n°10VE02277.*

Autres :

- *CE, sect., 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire ;*
- *Décision n°2000-D-27 du Conseil de la concurrence en date du 13 juin 2000 relative à une saisine de l'Union fédérale des consommateurs du Val d'Oise.*

Table des matières

Sommaire _____

Table des abréviations _____

Introduction _____ 1

Le principe de liberté religieuse largement reconnu par les textes pour son application en détention..... 1

Une mise en œuvre de ce principe qui porte essentiellement sur l'assistance spirituelle..... 3

La question de la portée du principe en matière de cantines 4

Partie 1 : La cantine confessionnelle : une demande que l'administration traite par le droit commun _____ 6

Chapitre 1 : Le développement d'une demande de cantines confessionnelles 6

I La cantine, d'une nécessité à un moyen d'améliorer les conditions de détention 6

§1 La cantine, une « institution » ancienne 6

§2 Les explications contemporaines du recours à la cantine alimentaire 9

II Une demande de denrées confessionnelles en cantine comme expression d'un besoin religieux non satisfait..... 12

§1 Des explications spécifiques à la demande de denrées confessionnelles en cantine : un besoin religieux confronté à l'absence de menus confessionnels..... 12

§2 Une demande qui existe malgré la mise en place de dispositifs propres aux denrées alimentaires à l'occasion des fêtes 16

Chapitre 2 : La latitude théorique de l'administration pénitentiaire : une absence de statut particulier des denrées confessionnelles en voie d'évolution ? 20

I Un statut juridique de la cantine qui englobe la cantine confessionnelle 20

II La reconnaissance juridique des pratiques alimentaires comme partie intégrante de la liberté religieuse 22

§1 La reconnaissance juridique du régime alimentaire comme expression de la liberté religieuse	22
§2 Une reconnaissance qui ne va pas jusqu'à l'obligation de fournir des régimes confessionnels.....	23
III Vers une obligation jurisprudentielle de fournir des denrées confessionnelles en cantine ?..	24
Partie 2 : une mise en œuvre de l'accès aux denrées cultuelles qui tente de concilier des contraintes multiples _____	29
Chapitre 1 : Une mise en œuvre qui interroge le rôle de l'Etat dans ses modalités d'intervention.....	29
I Le rôle de l'Etat dans le choix des produits cantinables et leur accès par tous.....	29
§1 Le choix de produits certifiés, entre absence de légitimité, respect des règles des marchés publics et garantie de l'hygiène et de la sécurité.....	29
§2 Le rôle de l'Etat dans l'égalité d'accès des personnes détenues aux produits de cantine ..	32
II L'absence de mise en œuvre uniforme de l'accès aux cantines confessionnelles.....	36
§1 Une réponse nationale limitée en matière de produits confessionnels	36
§2 Une réponse locale pour satisfaire à la demande de la population détenue	39
Chapitre 2 : Une mise en œuvre nécessairement déconcentrée	42
I La déconcentration comme degré optimal de mise en œuvre de l'accès aux denrées confessionnelles.....	42
§1 L'achat local de produits cantinables, une nécessité pour tenir compte de la demande des personnes détenues.....	42
§2 Une mise en œuvre locale permettant de limiter le coût pour les personnes détenues	45
II Des principes directeurs pouvant être développés par l'administration.....	47
§1 Une meilleure connaissance de la consommation alimentaire des personnes détenues à développer	47
§2 Un ajout de références à considérer dans le respect de contraintes substantielles	50
Conclusion _____	52
Annexes _____	53

Bibliographie	84
Table des matières	89

L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE ET LA MISE EN ŒUVRE DE LA LIBERTE RELIGIEUSE :

LE CAS DES DENREES ALIMENTAIRES EN CANTINE.

Résumé : La cantine, qui permet aux personnes détenues d'acquérir des produits pour améliorer leur quotidien, est une institution centrale de la détention. Elle se décline entre autres en produits confessionnels, dont la consommation est la manifestation de pratiques protégées par le principe de liberté religieuse. La cantine confessionnelle ne possède pas de cadre juridique spécifique mais la jurisprudence récente pose la question d'une possible obligation pour l'administration de fournir ce type de denrées. Si le cadre juridique est globalement celui de la cantine ordinaire, sa mise en œuvre est particulièrement diversifiée. Une harmonisation de certains produits à proposer est opportune, mais il semble néanmoins pertinent de maintenir l'essentiel de leur choix au niveau local pour garantir une bonne adéquation entre la diversité des demandes des personnes détenues et un maillage de fournisseurs peu développé. Ceci amène plus globalement à s'interroger sur le rôle de l'Etat quant au choix des produits cantinables confessionnels et les modalités qu'il met en place pour leur accès.

Mots-clefs : prison - cantine – religion – alimentation – denrées – marchés publics