

Menus sans porc dans les cantines scolaires

Lire les commentaires de :

David Bailleul

La suppression des repas de substitution à l'école, nouvel épisode

DÉCISION DE JUSTICE

CAA Lyon, 1ère et 3ème chambres réunies – N° 17LY03323 – Commune de Chalon-sur-Saône – 23 octobre 2018 – C+ [↗](#)

Requête jointe N° 17LY03328

Arrêt confirmé en cassation : voir CE, 11 décembre 2020, n°426483 et le communiqué de presse du CE

INDEX

Mots-clés

Service public, Laïcité, Neutralité, Menus de substitution, Cantine scolaire, Menus sans porc

Rubriques

Institutions et collectivités publiques, Libertés fondamentales

Résumé Note universitaire

Résumé

¹ La cour administrative d'appel de Lyon juge que l'existence de menus de substitution aux plats contenant du porc dans les cantines scolaires, ne porte pas atteinte aux principes de laïcité et de neutralité du service public.

² Depuis 1984, les cantines scolaires de la commune de Chalon-sur-Saône offraient aux élèves fréquentant les cantines scolaires de ses écoles élémentaires publiques, la possibilité de choisir un menu alternatif lorsque des plats contenant du porc y étaient proposés. Au cours de l'année 2015, le maire et le conseil municipal de cette commune ont décidé de mettre fin à cette pratique qu'ils ont estimée contraire aux principes de laïcité et de neutralité auxquels sont soumis les services publics.

³ Une association de défense des droits des personnes de confession musulmane et quelques parents d'élèves ont demandé au tribunal administratif de Dijon d'annuler la décision du maire de la commune et la délibération de son conseil municipal en invoquant notamment l'atteinte portée par ces actes à la liberté de conscience et à la liberté de culte garanties par l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le préambule et l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958 et les articles 9 et 14 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils se prévalaient également de ce que cette pratique ancienne n'avait causé aucun trouble et n'avait pas provoqué de difficulté particulière de gestion ou d'organisation du service.

⁴ Par un jugement du 28 août 2017, le tribunal administratif de Dijon a fait droit à ces demandes en se fondant sur l'atteinte portée par ces actes à l'intérêt supérieur des enfants au sens du premier alinéa de l'article 3 de la convention de New York relative aux droits de l'enfant.

⁵ La commune de Chalon-sur-Saône a interjeté appel de ce jugement devant la cour administrative d'appel de Lyon.

⁶ Par arrêt du 23 octobre 2018, la cour annule le jugement du tribunal administratif de Dijon en raison d'une irrégularité [*le tribunal a en effet fondé son jugement sur un moyen qui n'avait pas été régulièrement soulevé devant lui*] et, statuant au fond, annule la décision du maire et la délibération du conseil municipal de cette commune.

⁷ La cour rappelle :

⁸ - que le gestionnaire d'un service public dont la mise en place est facultative (ce qui est le cas des cantines scolaires) dispose de larges pouvoirs d'organisation, mais ne peut décider d'en modifier les modalités d'organisation et de fonctionnement que pour des motifs en rapport avec les nécessités de ce service.

⁹ - que les principes de laïcité et de neutralité auxquels est soumis le service public de la restauration scolaire ne font pas, par eux-mêmes, obstacle à ce que les usagers de ce service se voient offrir un choix leur permettant de bénéficier d'un menu équilibré sans avoir à consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses ou philosophiques.

¹⁰ Constatant que la pratique consistant à offrir aux élèves fréquentant les cantines scolaires le choix d'un menu alternatif aux plats contenant du porc n'avait provoqué, pendant les trente et une années qu'elle avait duré, aucune difficulté particulière en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement du service public de la restauration scolaire, la cour retient que les principes de laïcité et de neutralité du service public, seuls invoqués par l'administration communale, ne peuvent légalement justifier qu'il soit mis fin à cette pratique.

Note universitaire

La suppression des repas de substitution à l'école, nouvel épisode

David Bailleul

Professeur de droit public - laboratoire CDPPOC Université Savoie Mont-Blanc

Autres ressources du même auteur



DOI : [10.35562/alyoda.6476](https://doi.org/10.35562/alyoda.6476)

¹ Curieuse affaire que celle de la viande de porc dans la restauration scolaire, ayant élevé au stade du prétoire une question qui relevait traditionnellement du *modus vivendi*. Sans doute fallait-il s'y attendre, dans un contexte où la manifestation des croyances religieuses et le principe de laïcité de la République ne cessent de se percuter au quotidien, engendrant de multiples tensions ou revendications, et autant de contentieux. Le port du voile islamique à l'école et au travail, de la burqa ou du burkini dans les espaces publics, mais aussi la présence des crèches et autres symboles religieux dans les bâtiments ou sur les lieux publics, sont autant d'exemples de cette confrontation permanente dont le juge a dorénavant vocation à être systématiquement saisi, avec la tâche ô combien délicate d'en tracer une ligne jurisprudentielle cohérente. Le contenu des assiettes ne fait pas exception. Après la viande halal dans les prisons, voici donc venu le temps de trancher (sur) le cochon dans les cantines.

² Les magistrats de la cour administrative d'appel de Lyon, après ceux du tribunal administratif de Dijon, avaient ainsi à juger de la légalité de la délibération du 29 septembre 2015 par laquelle le conseil municipal de Chalon-sur-Saône a décidé de modifier le règlement intérieur des restaurants scolaires de la commune pour n'y plus proposer qu'un seul type de repas, à la suite d'un communiqué de presse de son maire du 16 mars 2015 faisant savoir qu'il allait « mettre un terme à la pratique installée dans la collectivité depuis 31 ans, qui consistait à proposer un menu de substitution dès lors qu'un plat contenant du porc était servi dans les cantines ». Par un jugement très remarqué, la décision avait été annulée sur le seul fondement de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant, le tribunal ayant considéré qu'en l'absence de contraintes techniques ou financières susceptibles de justifier une modification du fonctionnement du service, l'intérêt supérieur de l'enfant faisait ici obstacle à la suppression des menus de substitution. Cette motivation, d'autant plus audacieuse qu'elle n'était tirée d'aucun moyen soulevé par les parties, était cependant aussi une façon habile de ne pas s'aventurer sur le terrain plus périlleux de l'interprétation du principe de laïcité, alors même que la

délibération litigieuse était exclusivement adossée à ce principe et son corollaire, la neutralité du service public. Une clarification sur ce point était donc espérée, et elle est effectivement advenue en appel.

3

La cour confirme l'annulation prononcée en première instance, mais en prenant soin d'écartier, sans grande surprise, le moyen tiré de l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant, lequel n'est pas d'ordre public et n'avait été invoqué devant le tribunal administratif que par la commission nationale consultative des droits de l'homme invitée à produire des observations à titre d'*amicus curiae*. Elle justifie ensuite l'illégalité de la délibération attaquée par le fait que « les principes de laïcité et de neutralité auxquels est soumis le service public ne font, par eux-mêmes, pas obstacle à ce que, en l'absence de nécessité se rapportant à son organisation ou son fonctionnement, les usagers du service public facultatif de la restauration scolaire se voient offrir un choix leur permettant de bénéficier d'un menu équilibré sans avoir à consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses ou philosophiques ». Il est noté que les restaurants scolaires des écoles publiques de Chalon-sur-Saône proposaient à leurs usagers des menus alternatifs depuis 1984, et qu'il n'apparaît pas durant cette période qu'une telle pratique aurait provoqué des troubles à l'ordre public ou été à l'origine de difficultés particulières en ce qui concerne l'organisation et la gestion du service public de la restauration scolaire. Si elle a le mérite de la clarté, la solution suscite toutefois quelques interrogations, qui en révèlent la fragilité.

4

La consécration d'un droit au maintien de la restauration différenciée - La conception française de la laïcité, et de la neutralité du service public qui en est la manifestation, repose classiquement sur un équilibre accordant à l'utilisateur un droit à l'expression modérée de ses croyances religieuses, sans faire peser sur le gestionnaire du service l'obligation de prendre des mesures positives visant à conforter l'exercice de ce droit. Dans cette optique, la seule obligation qui s'impose est de s'abstenir de toute mesure discriminatoire entre les usagers en raison de leurs opinions ou croyances. Au sujet de la restauration scolaire, le Conseil d'Etat a pu ainsi préciser que les menus, dès lors qu'ils ne font référence à aucun interdit alimentaire, ne présentent pas de caractère discriminatoire en fonction de la religion, s'agissant en l'espèce du choix d'un plat unique à base de poisson servi le vendredi. Il s'en déduit que l'absence de menu de substitution ne saurait être discriminatoire au seul prétexte qu'elle aboutirait à faire coïncider une pratique religieuse avec le repas servi ou, à l'inverse, qu'elle conduirait à nier une croyance, dès lors que la nourriture satisfait par ailleurs aux conditions nutritionnelles fixées par décret. La prévision de menus alternatifs tenant aux convictions religieuses n'est dès lors qu'une

faculté pour les établissements scolaires, laquelle n'est pas interdite par le principe de laïcité, comme a pu aussi l'indiquer à plusieurs reprises l'observatoire de la laïcité.

5

L'arrêt du 23 octobre 2018 s'inscrit d'abord dans cette continuité, en rappelant que les principes de laïcité et de neutralité du service public ne s'opposent pas à la possibilité de prévoir un menu de substitution tenant compte des croyances des élèves. Etait d'ailleurs ainsi suffisamment justifiée l'illégalité de la délibération litigieuse, puisque le conseil municipal de Chalon-sur-Saône avait estimé que « le principe de laïcité interdit la prise en considération de prescriptions d'ordre religieux dans le fonctionnement d'un service public qui entacherait d'illégalité les actes administratifs afférents ». C'était une manière, pour l'autorité communale, de dénier son pouvoir de prendre toute décision en ce sens, qui pouvait s'analyser comme un cas d'incompétence négative susceptible d'être relevé d'office par le juge à titre de moyen d'ordre public. La cour administrative va cependant plus loin, en considérant que lorsque cette pratique est adoptée, l'autorité compétente ne peut y mettre fin sans apporter la preuve de difficultés tenant à l'organisation ou au fonctionnement du service. Est ainsi créée une obligation de principe pesant sur le gestionnaire du service, celle de continuer à fournir des repas de substitution lorsqu'ils existent depuis un certain temps. Autrement dit, la faculté d'instaurer une telle pratique subsiste, mais non celle de la supprimer en dehors de difficultés particulières susceptibles de justifier cette suppression, ce qui constitue un premier pas vers la reconnaissance d'un droit à la restauration différenciée en fonction des croyances.

6

Comme dans la plupart des cas où le principe de laïcité est sollicité à l'appui de mesures restrictives de la liberté de religion, la décision est avant tout guidée par un souci de pragmatisme et l'intention louable de trouver un juste équilibre, lorsque que cela est possible, pour apaiser au mieux les tensions. L'arrêt s'inscrit toutefois également dans une évolution très perceptible de la pensée dominante sur la place de la liberté de religion dans le service public au cours des dernières années, notamment influencée par le droit européen, qui tend à promouvoir une conception moins abstraite de la laïcité afin de prendre en considération de manière plus effective les croyances des usagers. Il reste qu'à trop vouloir concilier les aspirations individuelles avec le fonctionnement du service public, le risque de discriminations se fait en définitive plus présent, alors même qu'il s'agit, à travers cette conciliation, de favoriser un égal accès du plus grand nombre à la prestation.

7

Un risque accru d'inégalité entre les usagers - Le risque tient ici d'abord à la dissymétrie de l'application du principe de laïcité. En établissant une obligation de maintenir les repas alternatifs, et non l'obligation de les instaurer, les usagers se voient traités

différemment selon l'établissement fréquenté, qui a pu ou non adopter une telle pratique. Dans le premier cas, un droit au menu de substitution est garanti, tandis qu'il demeure à la discrétion du gestionnaire du service dans le second. Sans doute faut-il admettre que cette différence de situation existait déjà en fait, la politique de restauration scolaire étant susceptible de varier d'un établissement à un autre. Mais l'ériger en règle lui confère une autre dimension, d'autant plus difficile à justifier que la lecture de l'arrêt laisse supposer que le choix de ne pas instituer de repas alternatif peut tout aussi bien s'appuyer sur la neutralité du service public. Dire en effet que l'autorité administrative ne peut s'interdire une telle possibilité au nom de la neutralité ne signifie pas qu'elle ne puisse opter pour un menu unique sur le même fondement, dès lors que son pouvoir discrétionnaire n'est pas affecté par l'existence de cette pratique dans l'établissement dont elle a la charge.

⁸ La distinction opérée par la Cour implique ensuite de définir le temps nécessaire d'une pratique de substitution de repas pour que celle-ci puisse être considérée comme génératrice de l'obligation de la conserver, ce qui est source d'évidentes difficultés et peut, là aussi, engendrer des divergences d'appréciation. Les administrateurs, à qui il reviendra en première ligne d'en décider, sont traditionnellement plus éduqués à la mutabilité du service public qu'au droit au maintien de son organisation, lequel est depuis toujours refusé à l'usager par le juge. Tout aussi délicate sera la tâche d'apprécier ce qui peut justifier la fin de cette pratique au nom de difficultés d'organisation ou de fonctionnement du service public. Il est à peu près certain que la prévision d'un menu de substitution engendre des contraintes supplémentaires et peut augmenter le coût global du service, mais il faudra certainement plus que cela, au sens de cet arrêt, pour en justifier la suppression. On peut supposer que le juge devra se livrer, au cas par cas et non sans subjectivité, à un contrôle de proportionnalité entre les difficultés avancées par le responsable du service et son choix d'un retour au menu unique, lequel devra aussi tenir compte de l'ancienneté de l'institution du repas alternatif.

⁹ Enfin, et surtout, au sein d'un même établissement dans lequel un repas de substitution aura été prévu, il semble impossible de parvenir à concilier toutes les croyances, sans jamais en favoriser ou défavoriser aucune. Les interdits alimentaires, qu'il serait trop long d'évoquer par le menu, existent dans la plupart des religions, à des degrés divers et avec de nombreuses différences. Des choix tenant à la représentativité des courants religieux dans la société civile devront ainsi nécessairement s'opérer, engendrant d'inévitables disparités de traitement. La difficulté est notablement accentuée par la définition très inclusive de la notion de religion, qui tient, selon le juge lui-même, à deux critères cumulatifs : une communauté, si petite soit-elle, partageant la même foi. Mais encore, ainsi que le relève la

cour administrative en l'espèce, de simples considérations philosophiques peuvent aussi conduire à exclure la consommation de certains aliments, ce qui est notamment le cas des courants de type végétarien ou végétalien, qui d'ailleurs soulève déjà des litiges. Sans doute faudra-t-il également tenir compte de la tendance actuelle, et tout aussi légitime, de consommation de produits issus de l'agriculture biologique qui, pour certaines familles, représente bien plus qu'une simple habitude alimentaire, et montre par la même occasion que le choix d'un menu avec ou sans viande, de plus en plus privilégié par les établissements scolaires, ne résout pas complètement le problème.

10

On entrevoit ainsi que la consécration d'un droit à la restauration différenciée en fonction des croyances ou opinions des usagers pose sans doute plus de difficultés qu'elle n'est susceptible d'en résoudre, à l'école comme dans tout autre service public, la question intéressant aussi et particulièrement les établissements pénitentiaires et hospitaliers, dont la fréquentation est moins facultative que celle des cantines scolaires. Au demeurant, ne pas reconnaître ce droit n'implique pas un traitement indifférencié des usagers, dès lors que cela n'est pas source de discriminations. C'est ce compromis intelligent qui a permis pendant des décennies, dans la plupart des écoles publiques, qu'un repas de substitution au porc puisse être servi aux enfants de confession musulmane, lequel fut d'autant mieux accepté qu'il s'interprétait comme une tolérance et non comme un droit. S'en tenir à cet équilibre peut naturellement exposer à une interprétation radicale du principe de neutralité, ce qui était le cas de la décision du conseil municipal de Chalon-sur-Saône ; mais comme souvent en ce domaine, la solution réside moins dans l'ajout de droit que dans la réconciliation des mœurs.