

N° 354547

Association végétarienne de France et autres

1^{ère} et 6^{ème} sous-sections réunies

Séance du 1^{er} mars 2013

Lecture du 20 mars 2013

CONCLUSIONS

M. Alexandre LALLET, rapporteur public

L'heure de la digestion n'est pas forcément la plus appropriée pour l'examen de cette affaire, qui porte sur la qualité nutritionnelle des repas servis dans certains services de restauration collective.

L'article L. 230-5 introduit par la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche dans le code rural et de la pêche maritime renvoie à un décret le soin de fixer les règles de qualité nutritionnelle des repas servis dans les écoles, crèches, hôpitaux, établissements sociaux et médico-sociaux et établissements pénitentiaires. Pour l'application de cette disposition est notamment intervenu un décret et un arrêté relatifs à la restauration scolaire, dont cinq associations défendant l'alimentation végétarienne ou le bien-être animal vous demandent l'annulation.

Il est tout d'abord soutenu que le décret serait entaché d'incompétence négative ou, pour le dire plus rigoureusement, qu'il méconnaîtrait la loi en ce qu'il ne fixerait pas l'ensemble des règles qu'il lui incombait de déterminer.

D'abord, en ce qu'il ne traiterait pas des petits déjeuners. Ceux-ci sont sans doute des « repas » au sens de l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime¹. Mais nous ne lisons pas le décret, qui vise formellement « les repas », comme les excluant. Il les soumet au contraire à un certain nombre de règles transversales comme la mise à disposition de portions de taille adaptée ou la définition de règles pour le service de l'eau et du pain. Si nous ne sous-estimons pas l'importance des petits-déjeuners, nous pensons que le décret a pu se contenter d'encadrer la consistance des deux autres repas principaux de la journée pour atteindre l'objectif d'équilibre nutritionnel que lui assignait le législateur. Les requérants ne vous apportent guère d'éléments pour vous convaincre du contraire. Le décret n'a donc pas méconnu la loi et n'est pas entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

Il est en outre reproché au décret de ne pas avoir suffisamment encadré le renvoi à l'arrêté, notamment en s'abstenant de définir la composition des repas en nutriments (fer,

¹ Cette lecture nous paraît confirmée par les travaux préparatoires de la loi de 2010. Ils indiquent qu'il s'est agi de fixer un cadre contraignant amené à se substituer à une circulaire du 25 juin 2001 sur la composition des repas servis en restauration scolaire qui, elle, évoquait expressément les petits déjeuners.

calcium...) et de préciser les exigences sur la taille des portions, et en évoquant la « diversité des plats servis » sans en préciser la portée.

Le décret est en effet assez fruste. Il se borne pour l'essentiel à prévoir 4 ou 5 plats variés à chaque déjeuner ou dîner, dont nécessairement un plat principal comprenant une garniture, et un produit laitier. Il ne raisonne ni en termes d'« apports nutritionnels conseillés », c'est-à-dire en fonction des besoins propres des catégories de population auxquelles il s'adresse, ni d'« apports journaliers recommandés », qui sont les apports en nutriments nécessaires à un adulte moyen.

Mais les termes de la loi sont des plus généraux, puisqu'elle impose seulement au décret de fixer des « règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas ». Elle ne peut être lue comme exigeant un apport minimal chiffré par nutriment. Il ne s'agit pas en effet de la qualité nutritionnelle de chaque aliment, au regard de sa composition en nutriments, mais, plus largement, de celle des repas, au regard des aliments qui les composent. Nous pensons ainsi que la loi exige seulement que soit garantie une alimentation équilibrée et variée, au regard des principaux groupes d'aliments, comme le faisait une circulaire de 2001 qui a inspiré l'intervention du législateur². Compte tenu des termes très larges de la loi, le décret nous paraît avoir posé en des termes suffisants précis les principes devant guider la fixation des règles techniques par l'arrêté. Il rappelle l'objectif d'équilibre nutritionnel et pose une règle de variété des plats ; et il exige au moins 4 à 5 plats au déjeuner et au dîner comportant à tout le moins un plat principal – dont on voit bien qu'il est censé comporter des protéines –, une garniture – ce qui renvoie aussi bien aux féculents qu'aux légumes –, et un produit laitier. Le décret peut donc être regardé comme exigeant un apport minimal dans les différents groupes alimentaires. Et il pouvait, sans illégalité, renvoyer à l'arrêté le soin de préciser les règles relatives à la taille des portions et la nature des plats.

Les moyens suivants ne sont utilement dirigés que contre l'arrêté, essentiellement critiqué en ce qu'il impose de servir des plats à base de protéines animales et des produits laitiers.

Le moyen d'annulation par voie de conséquence de celle du décret doit être écarté. Il en va de même du moyen tiré de ce que l'arrêté a été pris avant l'entrée en vigueur du décret, puisque sa propre entrée en vigueur n'a pas précédé celle du décret. Il ne ressort en outre d'aucune mention de l'arrêté que les ministres se seraient crus liés par les recommandations du Groupe d'étude des marchés de restauration collective et de nutrition.

Vous écarterez également les moyens fondés sur l'idée qu'imposer une quantité minimale de protéines animales serait contraire à l'article L. 230-1 du code rural et de la pêche maritime, qui exige que l'alimentation soit produite dans des conditions durables, et, en tout état de cause, avec les articles 2, 3 et 6 de la Charte de l'environnement³. L'arrêté n'empêche

² Comme l'indique le ministre de l'agriculture, il aurait d'ailleurs été très malaisé pour les gestionnaires de cantines de devoir respecter des normes minimales chiffrées de nutriments (tant de fer, tant de calcium...), de surcroît compte tenu de l'imprécision de l'étiquetage, sans même parler de la confusion éventuelle entre le bœuf et le cheval.

³ En tout état de cause, l'invocation de la Charte nous paraît ici inopérante : les articles 2 et 6, en principe invocables directement, sont ici mis en œuvre par les articles L. 230-1 et L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime, ce qui paralyse leur invocation en vertu de la jurisprudence Eaux et Rivière de Bretagne ;

nullement de respecter un mode de production respectueux de l'environnement, même s'il privilégie les lasagnes de bœuf ou de cheval sur le soja, et il ne met pas par lui-même en péril les ressources halieutiques.

En outre, pour les raisons déjà indiquées, l'arrêté, pas plus que le décret avant lui, ne méconnaît l'article L. 230-5 du même code en ce qu'il évoque des aliments et non seulement des nutriments.

Les associations requérantes invoquent ensuite la contrariété de l'arrêté à la liberté de conscience garantie par la Constitution et par l'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au principe de non-discrimination figurant à l'article 14 de la même Convention, et au principe d'égalité devant le service public, en imposant des protéines animales et des produits laitiers à chaque repas. Cette exclusion aboutirait selon elles à ce que des personnes qui se refusent par conviction personnelle à consommer des produits d'origine animales, soit de manière générale – c'est le végétalisme – soit uniquement sous forme de chair animale ou de viande – c'est le végétarisme au sens strict – ne puissent bénéficier du droit à une alimentation équilibrée, au même titre que les autres usagers. Le même argumentaire vous est soumis à l'appui d'un moyen d'erreur manifeste d'appréciation.

L'article 9 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales protège l'expression des convictions, qu'elles soient religieuses ou non⁴. Toutefois, pour l'application de l'article 9, la Cour européenne rappelle que cette stipulation ne s'applique qu'à des « *vues atteignant un certain degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance* » (CEDH, 25 février 1982, Campbell et Cosans c/Royaume-Uni, n° 48, p. 16, § 36).⁵ Par ailleurs, dans la mesure où l'article 9 ne protège que « *le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites* », la Cour rappelle que cette stipulation ne couvre pas tous les actes motivés ou influencés par une religion ou une conviction, notamment ceux qui sont davantage la manifestation de l'autonomie individuelle que le fruit de l'exercice de la liberté de conscience (CEDH, 29 juillet 2002, Pretty c/Royaume-Uni, n° 2346/02, à propos des convictions favorables à l'euthanasie)⁶. Vous avez pour votre part retenu une acception large du champ d'application de cette stipulation, à laquelle vous avez par exemple rattaché le recours à la cryogénéisation motivé par une certaine conception du retour possible à la vie grâce aux progrès de la science (CE, 6 janvier 2006, M., n° 260307, au Rec.).

l'article 3 de la Charte requiert quant à lui l'intermédiation de la loi (voyez sur l'ensemble de ces points la décision du Conseil constitutionnel, n° 2011-116 QPC du 8 avril 2011).

⁴ Voyez à propos de l'objection de conscience, motivée par « *des convictions sincères et profondes, de nature religieuse ou autre* » : CEDH, Grande chambre, 7 juillet 2011, Bayatyan c/ Arménie, n° 23459/03 ; à propos de convictions politiques : CE, 19 juillet 2011, Ligue des droits de l'homme, n° 343340, aux T.).

⁵ La Cour s'attache notamment à l'audience d'une religion, à son ancrage international voire à la réalité même de la prescription religieuse au regard des pratiques et traditions communément admises au sein des pratiquants. On peut rapprocher cette restriction de la définition qu'a donnée la Cour des « convictions philosophiques » mentionnées à l'article 2 du protocole n° 1 à propos du droit à l'enseignement, à savoir des « convictions qui méritent respect dans une société démocratique », qui ne sont pas incompatibles avec la dignité humaine et ne vont pas à l'encontre du droit fondamental de l'enfant à l'instruction.

⁶ Voir aussi, à propos du divorce : CEDH, 18 décembre 1986, Johnston et autres c/ Irlande, n° 112, § 63) ; à propos de la dispersion des cendres à un endroit donné : Commission EDH, 10 mars 1981, X c/ RFA, n° 8741.79) ; et la décision de la Commission EDH, Arrowsmith c. Royaume-Uni, n° 7050/77.

Le végétarisme au sens large est un choix alimentaire minoritaire mais commun à de nombreuses personnes en France – en ordre de grandeur, environ 1 million de personnes - et, plus encore, dans certains pays étrangers. Les motivations qui le sous-tendent sont diverses : elles procèdent soit de considérations sanitaires ou environnementales, soit de considérations éthiques relatives au statut de l'animal dans la société, soit encore de motifs religieux. Dans son arrêt *Jakobski c/Pologne* du 7 décembre 2010 (n° 18429/06), la Cour européenne a ainsi expressément admis que le végétarisme bouddhiste relevait du champ de l'article 9, tout en réservant les autres motifs susceptibles de justifier ce choix alimentaire. Le végétarisme motivé par des raisons éthiques, ici défendu par deux associations requérantes, nous paraît lui aussi présenter un degré de force, de sérieux, de cohérence et d'importance justifiant sa protection par l'article 9.

Vous pouvez également admettre l'opérance du moyen tiré de la violation du principe constitutionnel de la liberté de conscience, principe fondamental reconnu par les lois de la République, dont le juge constitutionnel semble lui aussi avoir une conception extensive (voyez pour son applicabilité en matière de pratique des interruptions volontaires de grossesse par les médecins : n° 2001-446 DC du 27 juin 2001).

Mais l'arrêt attaqué ne nous paraît pas porter atteinte à cette liberté. Nous sommes ici dans une hypothèse très différente de l'arrêt *Jakobski*, qui a condamné la Pologne pour avoir refusé de servir à un détenu bouddhiste des repas sans viande.

En premier lieu, il n'oblige pas les usagers à consommer de la viande ou des produits d'origine animale à chaque repas. Certes, l'arrêt définit le plat protidique comme un plat principal à base de viandes, poissons, œufs, abats et fromages et, s'il n'énonce pas expressément que le plat principal est nécessairement un plat protidique, cette lecture nous paraît ressortir, sinon de sa rédaction, au moins de l'économie générale du texte et de la clarification apportée postérieurement par un décret du 30 janvier 2012, qui a imposé un « plat protidique » à chaque repas, et non plus simplement un « plat principal ». Mais, d'une part, il n'impose de servir de la viande et du poisson qu'au cours de 8 repas sur 20 au minimum, ce qui n'empêche pas les végétariens de bénéficier d'un apport en protéines à l'occasion des 12 autres repas. D'autre part, les personnes végétaliennes peuvent tout à fait s'abstenir de consommer les protéines animales qui leur sont servies ou demander à ce qu'elles ne le leur soient pas, sans qu'on puisse sérieusement soutenir qu'ils seraient ainsi contraints de révéler leurs convictions. C'est ici d'abord leur propre choix alimentaire qui est susceptible de les priver d'une alimentation équilibrée. Et à la différence des prisons, la restauration scolaire est un service public que les intéressés peuvent tout à fait choisir de ne pas fréquenter⁷. Ils peuvent aussi y introduire des aliments de substitution adaptés à leurs convictions. Au total, l'arrêt n'institue aucune règle contraignante qui violerait directement la liberté de conscience.

En second lieu, nous ne pensons pas que cette stipulation impliquait, à titre cette fois d'obligations positives de l'Etat, de prévoir qu'une quantité minimale de protéines végétales ou de calcium d'origine végétale soit servie par les gestionnaires afin de garantir le droit à l'équilibre

⁷ Nous ne sommes en revanche pas certain qu'il s'agisse toujours d'un service public facultatif (voir en ce sens CE, Section, 5 octobre 1984, *Commissaire de la République de l'Ariège c/L.*, n° 47875, au Rec). La loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales a ainsi prévu à l'article L. 213-2 du code de l'éducation que le département « assure (...) la restauration... dans les collèges dont il a la charge » (voir l'article L. 214-6 pour les régions). Il paraît logique que les établissements accueillant des élèves internes soient tenus de leur fournir le couvert.

nutritionnel des personnes végétariennes et végétaliennes. Le ministre vous indique sans être sérieusement contredit que les produits d'origine animale, qu'il s'agisse des viandes pour l'apport en fer, ou des produits laitiers pour l'apport en calcium, présentent une meilleure « biodisponibilité » c'est-à-dire sont mieux assimilées par le corps humain, alors que les protéines végétales nécessitent une complémentation particulière. Compte tenu de l'absence d'équivalence nutritionnelle entre les produits d'origine animale et végétale, l'assimilation de ces deux catégories d'aliments dans l'arrêté aurait permis à des gestionnaires de servir pour l'essentiel la seconde, ce qui aurait pu aller à rebours de l'objectif d'équilibre nutritionnel pour la généralité des usagers. Par ailleurs, l'arrêté ne fait pas obstacle à ce que les gestionnaires proposent d'initiative des alternatives alimentaires en sus des plats qu'ils sont tenus de servir en vertu de l'arrêté. Mais s'agissant d'un service public qu'il est loisible aux intéressés de ne pas fréquenter, nous ne vous proposerons toutefois pas d'aller jusqu'à consacrer dans votre décision le droit à des dérogations individuelles comme celles que vous avez reconnues, par exemple, aux élèves de confession juive en matière d'assiduité scolaire, sous réserve du bon fonctionnement du service public, par votre décision d'Assemblée du 14 avril 1995, Consistoire central des israélites de France (n° 15148, au Rec.)⁸. L'arrêté n'introduit au total aucune discrimination injustifiée.

Reste le moyen d'erreur manifeste d'appréciation. Tel doit être à notre sens votre contrôle sur un arrêté de cette nature. La loi et le décret se bornent à fixer un objectif de qualité ou d'équilibre nutritionnel, sans l'assortir de critères précis ; l'administration doit pouvoir disposer de plusieurs possibilités légales pour atteindre cet objectif, d'autant que la diététique n'est pas une science exacte. A cette aune, nous ne voyons pas d'erreur manifeste dans le choix opéré par le pouvoir réglementaire de garantir un apport protéique minimal au moyen de protéines animales, dès lors, d'une part, que ce choix permet de répondre à l'objectif d'équilibre nutritionnel posé par le législateur, et, d'autre part, que, comme on l'a dit, les protéines végétales ne présentent pas les mêmes qualités nutritionnelles que la viande ou le poisson, et requièrent, pour atteindre cet objectif, des associations d'aliments relativement complexes, qu'il apparaît excessif d'imposer aux gestionnaires de cantines⁹.

PCMNC au rejet de la requête.

⁸ La doctrine administrative est clairement en ce sens (Lettre DAJ n° 02-010, 8 janvier 2002).

⁹ Ajoutons que, pour certains élèves issus de milieux défavorisés en demi-pension, les protéines servies à la cantine sont parfois les seules qu'ils consommeront quotidiennement ; il est donc préférable que ce soit celles qui présentent les meilleures caractéristiques nutritionnelles.