

Analyse

Les collectivités seules face au choix des menus

Par **Alois Ramel**, avocat à la cour, SCP Seban et associés

De nombreux élus refusent de céder à des revendications qu'ils ne peuvent pas toujours matériellement satisfaire, quand ils n'estiment pas qu'elles sont contraires à l'esprit d'unité républicaine.

Les communes ont depuis longtemps la charge de l'organisation et de la gestion des cantines des écoles primaires. Les départements, en ce qui concerne les cantines des collèges, et les régions, en ce qui concerne celles des lycées, n'ont reçu cette compétence qu'en vertu de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'apparente souplesse de la gestion des cantines scolaires

Depuis 2004, il n'appartient qu'aux collectivités de réglementer le fonctionnement de toutes les cantines scolaires, qui constituent en outre des services publics facultatifs. Les éléments sont donc réunis pour que les collectivités jouissent d'une réelle liberté dans la fixation des menus scolaires.

Les collectivités peuvent réserver le choix du menu aux usagers des cantines scolaires

Les cantines scolaires sont des services publics facultatifs mis en œuvre par les collectivités. En tant que tels, ils peuvent être souplement organisés et gérés, ce qui est par exemple illustré par la possibilité de moduler les tarifs en fonction des revenus des parents. La justification de ce principe est simple : les collectivités n'étant pas obligées de créer le service, il n'est pas souhaitable d'y associer des sujétions trop lourdes, ce qui risquerait d'entraîner sa fermeture. Les usagers qui ne sont pas satisfaits du fonctionnement d'un service facultatif

peuvent aussi bien ne pas y avoir recours, celui-ci n'étant, par définition, pas considéré comme incontournable.

A NOTER

Il n'appartient qu'aux collectivités de réglementer le fonctionnement de toutes les cantines scolaires. Celles-ci constituent, en outre, des services publics facultatifs.

Cette certaine liberté (qui reste bien sûr encadrée par les principes cardinaux du service public tels que l'égalité) explique sans doute l'absence de réglementation de la question des menus des cantines. Tout juste peut-on trouver trace de quelques recommandations sans valeur normative en faveur de la prise en compte des « habitudes et coutumes alimentaires familiales, notamment pour les enfants d'origine étrangère » dans des textes des années 1980 (1). Dans les faits, la plupart des cantines scolaires proposent, de longue date, des plats de substitution à la viande de porc, tout en servant du poisson le vendredi. Sans le formaliser, les personnes publiques responsables des cantines observent ainsi un respect minimal et longtemps consensuel des principales prescriptions alimentaires des trois grands ensembles religieux du territoire national (les religions chrétienne, musulmane et juive). Cette prise en compte minimale des spécificités religieuses de la plupart, peu contestée jusqu'à une époque récente, n'a jamais fait l'objet d'aucune sanction par le juge. Elle n'a jamais été critiquée non plus au niveau gouvernemental, les gouvernements successifs évitant au contraire d'entrer dans ce

L'ESSENTIEL

• Revendications

Les élus locaux doivent faire face, seuls, à une montée importante des revendications des usagers des cantines scolaires (et de leurs parents) quant à la composition des menus.

• Enjeux communautaires

La question des interdits alimentaires, d'origine principalement religieuse (mais pas uniquement, on pensera notamment aux végétariens, aux enfants allergiques ou aux sportifs de haut niveau), cristallise aujourd'hui certaines tensions et constitue un enjeu communautaire fort dans un climat de radicalisation des positions idéologiques.

débat. Il semble en effet qu'offrir le choix d'un plat alternatif ne soit pas contraire au principe de laïcité, qui ne signifie pas une négation du fait religieux, dans la mesure où la liberté de respecter un culte est ici prise en considération sans porter atteinte à la liberté, toute aussi grande, de ceux qui ne veulent pas respecter un culte.

La prise en compte des interdits religieux ne devrait pas aller jusqu'à entraver le bon fonctionnement du service. S'il est assez aisé de prévoir des plats de substitution à la viande de porc (voire au poisson le vendredi), il est en revanche nettement plus difficile matériellement de proposer un plat respectant strictement tous les dogmes de chaque religion. Si une collectivité s'engageait sur ce terrain mouvant, elle se verrait d'ailleurs immanquablement reprocher, sur le fondement de l'égalité devant le service, le fait de ne pas avoir produit le même effort pour une autre religion, même très minoritairement représentée au sein de l'établissement scolaire.

Les collectivités peuvent ne pas réserver le choix du menu aux usagers des cantines scolaires

Les collectivités ne sont d'ailleurs nullement tenues de réserver aux enfants le choix d'un plat correspondant à leurs prescriptions religieuses, en tous les cas en droit interne. C'est ce qui ressort explicitement d'un jugement du tribunal administratif de Marseille en date du 26 novembre 1996 (2). Cette position a été confirmée en 2002 dans une seconde espèce par le Conseil d'Etat statuant en référés (3). Lorsque le repas unique proposé ne convient pas à l'enfant, une circulaire de 2001 (4) précise que celui-ci est en droit d'apporter son propre panier-repas, moyennant le strict respect des conditions d'hygiène et de préservation des aliments, sous l'entière responsabilité de sa famille.

A NOTER

Offrir le choix d'un plat alternatif n'est pas contraire au principe de laïcité.

Le juge administratif a ainsi affirmé clairement que l'absence de repas de substitution ne méconnaissait pas la liberté religieuse. Cette décision paraît conforme à la liberté de gestion qui doit être appliquée aux services publics facultatifs et au principe de laïcité strictement entendu qui a toujours trouvé un terrain d'expression de prédilection dans le milieu scolaire (5). Il est en effet considéré que les enfants doivent, davantage encore que tout autre usager, être préservés autant que faire se peut des manifestations d'appartenance religieuse dans le cadre public,

l'école étant le véritable socle de l'unité républicaine. Les comparaisons avec les régimes retenus pour les administrations hospitalières ou pénitentiaires, astreintes à une plus grande considération des spécificités alimentaires d'origine religieuse, sont donc dépourvues de fondement, d'autant plus, qu'à la différence d'un écolier usager d'un service public facultatif, les malades ou les prisonniers n'ont pas la possibilité de prendre leurs repas en dehors du lieu public. Cette position a été récemment défendue par le ministre de l'Education nationale, dans une réponse à une question orale d'un député. Il a ainsi affirmé « qu'aucune obligation de prévoir des plats de substitution en raison de pratiques d'ordre confessionnel ne saurait donc contraindre les collectivités » et que cela ne remettait pas en cause le principe de liberté religieuse (6).

Evolution de la question et durcissement des positions : le droit des collectivités à l'heure du choix

L'apparente liberté totale dont bénéficient les collectivités dans la réglementation des menus des cantines scolaires masque en réalité une absence de volonté de clarifier l'état du droit, au niveau national, alors qu'on assiste à une montée des revendications communautaristes, liée en partie à une utilisation parfois politique de la question.

Utilisation politique de la liberté de choix

La question des repas de substitution a été utilisée par certaines municipalités dirigées par le Front national durant la seconde moitié des années 1990. Celles-ci ont en effet voté des règlements aux termes desquels il était interdit aux cantines de proposer des plats de substitution, quel que soit l'aliment servi. Ces dispositions avaient probablement davantage vocation à satisfaire l'électorat en portant préjudice aux minorités musulmanes et juives qu'à respecter strictement le principe de laïcité républicaine, mais cette motivation n'était bien sûr pas mise en avant.

Par conséquent, le juge administratif a logiquement refusé d'annuler la délibération en cause du conseil municipal de Marignane (7), tandis que le Conseil d'Etat devait rejeter, sous la forme des référés, la requête demandant la suspension de la délibération du conseil municipal d'Orange (8). Les deux décisions étant fondées sur l'absence d'atteinte à la liberté religieuse et l'absence de discrimination.

A NOTER

Le principe de laïcité interdirait, de façon à peu près certaine, que tous les usagers, quelle que soit leur religion (ou leur absence de religion), aient à consommer des aliments rituels.

Or, la décision du Conseil d'Etat est particulièrement critiquable, dans la mesure où il était également invoqué vainement le fait qu'il était servi dans les cantines du poisson le vendredi, répondant à une prescription de l'office catholique, ce qui contredisait l'objectif apparent de la délibération d'assurer une stricte neutralité du service tout en méconnaissant le principe d'égalité. L'utilisation à des fins politiques de la gestion des cantines et la jurisprudence du Conseil d'Etat apparemment peu soucieuse du respect de l'égalité entre les cultes (sans oublier les usagers, majoritaires, qui ne veulent en subir aucun) ont ainsi fortement contribué à la poussée des revendications communautaires, nourries d'un sentiment d'injustice.

A NOTER

La Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) n'a pas développé une jurisprudence qui semble hostile à la liberté dont jouissent les collectivités pour déterminer les menus des cantines.

Selon les élus locaux, il existe de plus en plus de tensions autour de la composition des menus scolaires, certains groupes souhaitant voir respecter les rites en vigueur de préparation des aliments (hallaal ou casher, par exemple). Or, le principe de laïcité, s'il n'interdit pas en soi de servir ce type d'aliments, interdirait de façon à peu près certaine que tous les usagers, quelle que soit leur religion (ou leur absence de religion), aient à consommer des aliments rituels. La préparation d'un aliment selon chaque rite et d'un aliment « athée » serait non seulement contraire à la conception de la laïcité dans le milieu scolaire et au message républicain que l'école doit véhiculer mais surtout matériellement et financièrement impossible. Certes, une circulaire en date du 21 décembre 2004 avance l'idée qu'une tarification spéciale pour les usagers souhaitant bénéficier d'un régime particulier leur soit appliquée pour financer le surcoût. Si l'hypothèse de l'alimentation rituelle n'est pas explicitement énumérée, le fait qu'il soit indiqué qu'une telle différenciation soit envisageable pour des « repas bio, etc. » laisse suggérer que des motifs religieux pourraient aussi être invoqués. Ce document n'a pas valeur normative, mais témoigne des évolutions dans la conception de la neutralité accompagnant l'évolution .../...

.../... des revendications. Ceci a tout d'une fausse bonne idée. Dans le même mouvement, cela serait céder aux groupes religieux les plus revendicatifs en reconnaissant leur spécificité (donc leurs droits propres) devant le service public, et le fait de leur appliquer une tarification particulière serait rapidement attaqué comme discriminatoire. Le problème n'en serait ainsi que déplacé sur le terrain financier tout en ayant déclenché une mécanique dont on ne peut savoir ce qu'elle produira.

Pour une clarification de l'état du droit

Face à cette situation sensible et préoccupante, l'Etat entend visiblement laisser les élus locaux apporter seuls et de façon disparate des solutions qui risquent de ne jamais satisfaire tous les usagers et qui engendreront systématiquement des frustrations et des contre-revendications.

Depuis qu'il a confié la gestion des cantines des collèges et des lycées aux collectivités territoriales en 2004, l'Etat refuse d'entrer dans le débat. C'est ce qui ressort en particulier de la réponse apportée par le ministre de l'Education nationale à une question orale d'un député en janvier 2010, par laquelle il est considéré qu'il revient « au conseil municipal pour les écoles, au conseil général pour les collèges et au conseil régional pour les lycées de définir le type d'aliments proposé aux élèves » alors qu'il « n'appartient pas à l'Education nationale de donner des instructions en matière de restauration scolaire » (10).

Pourtant, au-delà des tensions générées par les revendications identitaires, certaines des solutions retenues localement pourraient un jour être considérées comme contraires à la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme par la Cour de Strasbourg. L'article 9 de ce traité protège, en effet, la liberté religieuse d'une façon qui peut paraître assez peu compatible avec la laïcité appliquée en milieu scolaire, puisqu'il proclame le droit de « manifester sa religion



[...] individuellement ou collectivement, en public ou en privé ». Certes, des restrictions peuvent être apportées à cette liberté mais seulement si elles sont « nécessaires » et « prévues par la loi » (ce qu'il faut entendre par le droit positif).

Pour le moment, la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) n'a pas développé une jurisprudence qui semble hostile à la liberté dont jouissent les collectivités pour déterminer les menus des cantines. La juridiction a, par exemple, considéré que l'obligation de cours d'éducation sexuelle est possible à l'école publique dès lors que les enfants peuvent être scolarisés dans des établissements privés n'assurant pas de tels cours (11). Toutefois, rien ne garantit qu'une telle interprétation serait retenue pour une cantine servant, par exemple, du porc sans solution de substitution ni que cette vision continuera à s'imposer à l'avenir, compte tenu de la rédaction de l'article 9 de la Convention.

Devant cette incertitude et l'inconfort sans cesse croissant des élus locaux face à cette question, il pourrait être envisagé une intervention du législateur. Il est toutefois à craindre qu'elle constitue avant tout l'occasion pour les opinions les plus

radicales de s'exprimer largement. En tout état de cause, l'application d'une laïcité trop stricte, ignorant ostensiblement certains interdits religieux fondamentaux, peut avoir un effet pervers : inciter tous les pratiquants à se regrouper dans des écoles privées confessionnelles. Le droit positif est ainsi à la croisée des chemins. On peut choisir d'offrir des menus alternatifs correspondant strictement aux obligations de chaque rite, sans en oublier un seul, mais cela suppose de transformer les cantines en un service public obligatoire national doté de très gros moyens financiers. Cela contreviendrait en outre à la conception traditionnelle de la laïcité dans l'enseignement public.

On peut aussi choisir de maintenir dans toutes les cantines un choix minimum des repas sans céder, ni aux provocations, ni aux pressions. Dès lors, on pourra espérer que les tensions s'estompent. Contrairement à ce qui semble être soutenu par quelques auteurs, les revendications identitaires n'ont aucune vocation à s'immiscer dans l'organisation d'un service public facultatif, qui n'est imposé à personne.

> Cette analyse est parue dans *La Gazette des communes* n° 2050.

Rapport du Défenseur des droits

Dans son rapport sur les difficultés d'accès à la restauration scolaire, publié le 28 mars 2013, le Défenseur des droits rappelle que les maires ne sont pas tenus « de proposer des menus en fonction de la conviction religieuse » dans les cantines, notamment ceux estampillés halal. Voir Cahier détaché n° 15, *La Gazette des communes* du 13 mai 2013.

(1) Tout particulièrement la note de service n° 82-598 du 21 déc. 1982.

(2) TA Marseille, 26 nov. 1996, Mme Z., D 1997 IR p. 30.

(3) CE, 25 oct. 2002, Mme R. req. n° 251161.

(4) Circulaire n° 2001-118 du 25 juin 2001.

(5) Une illustration forte en est donnée par la loi du 15 mars 2004 sur l'interdiction des signes distinctifs à l'école publique.

(6) JO du 29 janv. 2010, p. 619 (réponse en réalité lue par le secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes).

(7) TA Marseille, 26 nov. 1996, préc.

(8) CE, 25 oct. 2002, préc. La requérante a même été condamnée à une amende pour recours abusif.

(9) Circulaire du 21 déc. 2004 relative aux conditions d'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004.

(10) JO du 29 janvier 2010, préc.

(11) CEDH, 7 décembre 1976, Kjeldsen c/ Danemark, n° 5095/71.

(12) Notamment Martine Long, « Restauration collective municipale et respect des interdits alimentaires », in Liberté de culte, laïcité et collectivités territoriales, Débats et colloques, Litec, 2007.