

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE LYON**

N^{os} 2101388 - 2101390

Fédération départementale des syndicats d'exploitants
agricoles du Rhône

Mme C. et autres

Mme Caroline Conte
Rapporteuse

M. Romain Reymond-Kellal
Rapporteur public

Audience du 9 mars 2023
Décision du 23 mars 2023

01-05-01-01
30-01-03-01

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Le Tribunal administratif de Lyon

(3^{ème} chambre)

Vu la procédure suivante :

I. Par une requête et des mémoires, enregistrés les 26 février 2021, 10 et 11 février 2022, 13 mai 2022, 28 juillet 2022 et 5 septembre 2022 sous le n° 2101388, la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) du Rhône, représentée par Me Comte, demande au tribunal :

1°) d'annuler la décision du maire de la ville de Lyon, révélée par un courriel adressé aux parents d'élèves et une communication publiée le 19 février 2021 sur le site internet municipal, de ne pas proposer, temporairement, de plats à base de viande dans les restaurants scolaires à compter du 22 février 2021 ;

2°) de mettre à la charge de la ville de Lyon la somme de 2 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- la décision attaquée a été prise par le maire de la ville de Lyon alors que seul le conseil municipal était compétent pour l'édicter ;
- elle a été prise sans concertation et en méconnaissance du droit à l'information des conseillers municipaux ;

- elle est entachée de détournement de pouvoir et méconnaît le principe de neutralité du service public ;
- elle est contraire à l'intérêt supérieur des enfants au sens du 1 de de l'article 3 de la convention relative aux droits de l'enfant ;
- elle est contraire aux dispositions de l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 16 février 2022, 26 août 2022 et 8 septembre 2022, la ville de Lyon, représentée par Me Conti, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de de 2 000 euros soit mise à la charge de la FDSEA du Rhône au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la FDSEA du Rhône ne justifie pas d'un intérêt pour agir ;
- la requête, qui est dirigée contre une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours ou, à supposer qu'il existe un acte faisant grief, contre un acte indivisible, est irrecevable ;
- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

II. Par une requête enregistrée et des mémoires, enregistrés les 26 février 2021, 10 et 11 février 2022, 13 mai 2022, 28 juillet 2022 et 5 septembre 2022 sous le n° 2101390, M. et Mme C., Mme D., M. G., Mme O, Mme P., Mme N., Mme C. et M. F. demandent au tribunal :

1°) d'annuler la décision du maire de la ville de Lyon, révélée par un courriel adressé aux parents d'élèves et une communication publiée le 19 février 2021 sur le site internet municipal, de ne pas proposer, temporairement, de plats à base de viande dans les restaurants scolaires à compter du 22 février 2021 ;

2°) de mettre à la charge de la ville de Lyon la somme de 2 000 euros sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que :

- la décision attaquée a été prise par le maire de la ville de Lyon alors que seul le conseil municipal était compétent pour l'édicter ;
- elle a été prise sans concertation et en méconnaissance du droit à l'information des conseillers municipaux ;
- elle est entachée de détournement de pouvoir et méconnaît le principe de neutralité du service public ;
- elle est contraire à l'intérêt supérieur des enfants au sens du 1 de de l'article 3 de la convention relative aux droits de l'enfant ;
- elle est contraire aux dispositions de l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire.

Par des mémoires en défense, enregistrés les 16 février 2022, 26 août 2022 et 8 septembre 2022, la ville de Lyon, représentée par Me Conti, conclut au rejet de la requête et à ce que la somme de 2 000 euros soit mise à la charge des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle fait valoir que :

- la requête, qui est dirigée contre une mesure d'ordre intérieur qui n'est pas susceptible de recours ou, à supposer qu'il existe un acte faisant grief, contre un acte indivisible, est irrecevable ;
- les moyens invoqués ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code rural et de la pêche maritime ;
- le décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 ;
- l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire ;
- le code de justice administrative ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience ;

Après avoir entendu au cours de l'audience :

- le rapport de Mme Conte,
- les conclusions de M. Reymond-Kellal, rapporteur public,
- et les observations de Me Ramière-de-Fortanière, pour Mme C. et autres et celles de Me Conti pour la ville de Lyon.

Considérant ce qui suit :

1. Les requêtes n^{os} 2101388 et 2101390, présentées pour la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles (FDSEA) du Rhône et Mme C. et autres, présentent à juger les mêmes questions et ont le même objet. Il y a lieu de les joindre pour y statuer par un seul jugement.

2. Le 18 février 2021, la direction de l'éducation de la ville de Lyon a adressé un courrier électronique aux parents d'élèves pour leur indiquer que la circulation du virus de la covid-19 et le développement de variants avaient conduit le ministère de l'éducation nationale à définir un nouveau protocole sanitaire du 28 janvier 2021 applicable à compter du 1^{er} février 2021. Ce protocole, publié sous la forme d'un « *guide relatif au fonctionnement des écoles et établissements scolaires dans le contexte de Covid 19* », visait en particulier à limiter le « brassage » d'élèves de classes différentes lors de la pause méridienne. La mise en œuvre de ce protocole impliquait de réserver des espaces dédiés par groupes d'enfants, en prévoyant une distance accrue entre eux. La ville de Lyon, afin de maintenir l'accueil de tous les enfants au service de restauration scolaire, a mis en place, à compter du 22 février 2021 jusqu'au 2 avril 2021, des mesures exceptionnelles. Ces mesures comportaient notamment la suppression de plats principaux à base de viande. La FDSEA du Rhône, d'une part, et Mme C. et autres, d'autre part, demandent l'annulation de la décision du maire de la ville de Lyon, révélée par le courriel adressé aux parents d'élèves le 18 février 2021 et une communication publiée le 19

février 2021 sur le site internet municipal, de ne pas proposer de plats à base de viande dans les restaurants scolaires, à compter du 22 février 2021 et pour vingt repas successifs.

Sur les fins de non-recevoir opposées en défense :

3. En premier lieu, la décision attaquée est une mesure à caractère général qui concerne l'alimentation de l'ensemble des enfants inscrits dans les restaurants scolaires de la ville de Lyon, soit 29 000 enfants selon les indications données par la ville. Dans ces conditions et en dépit de son caractère temporaire et exceptionnel, la décision attaquée ne constitue pas une mesure d'ordre intérieur. La ville de Lyon n'est donc pas fondée à soutenir qu'elle serait insusceptible de recours pour ce motif.

4. En deuxième lieu, contrairement à ce qui est opposé en défense, la FDSEA du Rhône, dont l'objet statutaire est de défendre au niveau départemental les intérêts matériels et moraux de la profession agricole, a intérêt pour agir contre la décision attaquée.

5. En troisième lieu, il ne ressort pas des pièces du dossier que la décision attaquée serait indivisible des autres décisions prises par la ville de Lyon en application du protocole sanitaire du 28 janvier 2021. La fin de non-recevoir présentée en ce sens par la ville de Lyon doit dès lors être écartée.

Sur les conclusions à fin d'annulation :

6. Aux termes de l'article L. 230-5 code rural et de la pêche maritime : « *Les gestionnaires, publics et privés, des services de restauration scolaire et universitaire ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires sont tenus de respecter des règles, déterminées par décret, relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent et de privilégier, lors du choix des produits entrant dans la composition de ces repas, les produits de saison. (...)* ». Aux termes de l'article D. 230-25 du même code : « *Afin d'atteindre l'objectif d'équilibre nutritionnel des repas servis par les services de restauration scolaire et par les services de restauration universitaire traditionnelle, sont requis, conformément à l'article L. 230-5 : / 1° Quatre ou cinq plats proposés à chaque déjeuner ou dîner, dont nécessairement un plat principal avec une garniture, et un produit laitier ; / 2° Le respect d'exigences minimales de variété des plats servis ; 3° La mise à disposition de portions de taille adaptée ; / 4° La définition de règles adaptées pour le service de l'eau, du pain, du sel et des sauces. / (...)* ». Aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire : « (...) / *La variété des repas est appréciée sur la base de la fréquence de présentation des plats servis au cours de 20 repas successifs selon les règles fixées à l'annexe I du présent arrêté. / (...)* ». Aux termes de l'annexe I de cet arrêté : « (...) / *Pour garantir les apports en fer et en oligoéléments, il convient de servir : / — au moins 4 repas avec, en plat protidique, des viandes non hachées de bœuf, veau, agneau ou des abats de boucherie ; / (...)* ».

7. Il ressort des pièces du dossier que le menu unique mis en place par la ville de Lyon à partir du 22 février 2021 et jusqu'au 2 avril 2021, soit vingt-deux repas successifs, ne comportait pas de plat protidique composé de viande alors que l'arrêté précité du 30 septembre 2011 impose aux gestionnaires des cantines scolaires de proposer de telles protéines au moins à quatre repas au cours d'un cycle de vingt repas successifs. Les

circonstances, invoquées par la ville de Lyon, que les dispositions de cet arrêté ne seraient pas cohérentes avec les connaissances nutritionnelles actuelles ou que les enfants n'auraient pas pu développer des carences alimentaires en l'espace de quelques semaines sont sans incidence sur l'applicabilité de ces dispositions, dont il n'est pas démontré qu'elles méconnaîtraient une norme supérieure. En outre, les dispositions législatives et réglementaires adoptées dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, qui est entré en vigueur le 17 octobre 2020 et était toujours en cours à la date de la décision attaquée, n'ont pas institué de dérogations à l'application de l'arrêté du 30 septembre 2011. Si la ville de Lyon fait état de difficultés d'ordre organisationnel pour respecter à la fois le protocole sanitaire du 28 janvier 2021 et l'arrêté du 30 septembre 2011, ces difficultés ne constituent pas, contrairement à ce qu'elle soutient, des circonstances exceptionnelles justifiant qu'il soit dérogé à l'arrêté. Dès lors, les requérants sont fondés à soutenir que le maire de Lyon en suspendant, à compter du 22 février 2021 et jusqu'au 2 avril 2021, la présentation de quatre plats principaux à base de viande des déjeuners servis dans les restaurants scolaires de la ville sur un cycle de plus de vingt repas, a méconnu les dispositions précitées de l'arrêté du 30 septembre 2011.

8. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur les autres moyens des requêtes, que la FDSEA du Rhône, d'une part, et Mme C. et autres, d'autre part, sont fondés à demander l'annulation de la décision attaquée.

Sur les frais du litige :

9. Les dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de la FDSEA du Rhône et de Mme C. et autres qui ne sont pas, dans les présentes instances, les parties perdantes. Il y a lieu en revanche de mettre à la charge de la ville de Lyon la somme de 1 000 euros à verser à la FDSEA du Rhône dans l'instance n° 2101388 et la somme globale de 1 000 euros à verser à M. et Mme C., Mme Desseigne, M. Girard, Mme Ogier-Kluczinski, Mme Pfeffer, Mme Nze, Mme Comte et M. Froment dans l'instance n° 2101390, au titre des mêmes dispositions.

D E C I D E :

Article 1^{er} : La décision du maire de la ville de Lyon de ne pas proposer temporairement de plats à base de viande dans les restaurants scolaires à compter du 22 février 2021 est annulée.

Article 2 : La ville de Lyon versera à la FDSEA du Rhône la somme de 1 000 euros au titre de l'article L 761-1 du code de justice administrative.

Article 3 : La ville de Lyon versera à M. et Mme C., Mme Desseigne, M. Girard, Mme Ogier-Kluczinski, Mme Pfeffer, Mme Nze, Mme Comte et M. Froment la somme globale de 1 000 euros.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à la fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles du Rhône, à Mme C., désignée représentante unique des requérants en application de l'article R. 751-3 du code de justice administrative dans l'instance n° 2101390, et à la ville de Lyon.

Délibéré après l'audience du 9 mars 2023, à laquelle siégeaient :

Mme Michel, présidente,
M. Bertolo, premier conseiller,
Mme Conte, conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe du tribunal le 23 mars 2023.

La rapporteure,

La présidente,

C. Conte

C. Michel

La greffière,

S. Hosni

La République mande et ordonne à la préfète du Rhône en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition,
Une greffière,