CourEDH, 16.07.2026, G.K. et A.S. c. Suisse (requêtes n. 55299/20 et 31515/22)

Le véganisme constitue une croyance protégée par l'art. 9 CEDH.

L'art. 9 CEDH met à charge des États parties une obligation positive d'examiner au fond les demandes des personnes détenues et internées relatives à leurs interdits alimentaires en se fondant sur un cadre juridique national clair.

Les voies de droit permettant de contester une mesure d'organisation interne touchant à un droit humain, en l'espèce l'organisation des menus d'une prison respectivement d'un hôpital psychiatrique, peuvent s'avérer de fait ineffectives en violation de l'art. 13 CEDH lorsqu'il s'avère impossible d'obtenir une décision sujette à recours.

Faits

Le premier requérant, G.K., est prévenu notamment de dommage à la propriété commis dans le contexte de manifestations antispécistes et fait l'objet d'une détention provisoire à la prison de Champ-Dollon. Durant sa détention, la prison lui sert des repas végétariens ainsi que des rations supplémentaires de fruits, légumes, crudités et féculents, ce malgré les demandes de l'intéressé de bénéficier d'un régime végane.

Après une série d'échanges, et jugeant les mesures prises par l'administration pénitentiaire insuffisantes pour accommoder son régime alimentaire, G.K. requiert le prononcé d'une décision relative au refus de changer le régime alimentaire. L'administration pénitentiaire lui répond par un courrier indiquant qu'elle avait pris toutes les mesures envisageables pour l'accommoder.

G.K. recourt alors auprès de la Cour de justice genevoise. Cette dernière déclare le recours irrecevable faute d'acte attaquable. Le Tribunal fédéral confirme la décision de la Cour.

Le second requérant, A.S., fait l'objet d'un internement psychiatrique au CHUV. Dès son internement, il informe le personnel de l'hôpital de son régime végane. Malgré ces indications, l'hôpital lui sert plusieurs fois, par erreur, des repas non-véganes. Pour le surplus, l'hôpital sert à A.S. le menu végétarien, lequel peut contenir des traces infimes

d'œufs.

A.S. requiert alors une décision constatant son droit à obtenir une alimentation végane, au titre de sa liberté de conscience et de croyance. La direction du département de psychiatrie lui répond qu'il sera pris contact avec lui sous brève échéance pour tenter de trouver une solution. Après avoir demandé à la direction du CHUV de statuer sur sa requête de décision constatatoire et faute de réponse, A.S. recourt contre le courrier de la direction du département de psychiatrie auprès de la Cour de droit administratif et public vaudoise.

Son recours est déclaré irrecevable par la Cour vaudoise faute d'acte attaquable. Le Tribunal fédéral confirme la décision de la Cour vaudoise.

G.K. et A.S. déposent alors chacun une requête auprès de la CourEDH, laquelle joint les causes. La CourEDH doit déterminer (1) si les requérants avaient droit à un recours effectif (art. 13 CEDH) en l'espèce ; (2) le cas échéant, si les requérants ont bénéficié d'un tel recours effectif afin de contester le refus des autorités de leur fournir des menus véganes et ; (3) si les autorités ont violé l'art. 9 CEDH en refusant de fournir des menus véganes aux requérants.

Droit

L'art. 13 CEDH garantit l'existence en droit interne d'un recours effectif permettant de se prévaloir des droits et libertés de la Convention. L'art. 13 CEDH est applicable lorsque les justiciables se prévalent d'un « grief défendable » fondé sur la Convention. Un grief est défendable dès lors qu'il n'est pas manifestement mal fondé et qu'il nécessite un examen au fond. Dans la présente cause, un tel grief peut être tiré de l'art. 9 CEDH.

L'art. 9 CEDH ne protège que les croyances personnelles ou collectives, religieuses ou philosophiques, sincères présentant un certain niveau de pertinence, de sérieux, de cohérence et d'importance. La jurisprudence n'a jamais établi si le véganisme constituait une conviction sincère protégée par l'art. 9 CEDH.

En l'espèce, faute que le gouvernement suisse n'ait apporté d'éléments permettant de douter de la sincérité des convictions des requérants, il convient de conclure que leurs

convictions véganes sont protégées par l'art. 9 CEDH. En conséquence, il convient également de retenir que les requérants ont fait valoir un grief défendable, pris de la violation de l'art. 9 CEDH, au sens de l'art. 13 CEDH.

Partant, il convient d'examiner si les requérants ont bénéficié d'un recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH, pour faire valoir leurs griefs pris de l'art. 9 CEDH. Pour qu'un recours soit effectif, il est nécessaire que l'autorité puisse se prononcer sur la substance du grief tiré de la CEDH et que le recours permette d'empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou de fournir à l'intéressé un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite.

Les différentes lois de procédure applicables au cas d'espèce permettent le recours contre les décisions administratives. Or, les autorités n'ont jamais statué sur les demandes de changement de menu par décision, malgré les requêtes des requérants en ce sens. Partant, les requérants n'ont jamais pu obtenir qu'une autorité se prononce sur la substance de leurs griefs. Pour le surplus, le gouvernement suisse ne démontre pas qu'une autre voie de droit, notamment en responsabilité de l'État ou une action en protection de la personnalité, aurait pu permettre un recours effectif au sens de l'art. 13 CEDH. La manière dont les autorités nationales ont appliqué le droit de procédure dans le présent cas a eu pour conséquence de rendre impossible aux requérants d'obtenir une décision et donc de rendre les recours ineffectifs en pratique.

Partant, la CourEDH constate une violation de l'art. 13 CEDH.

Dans la mesure où le véganisme constitue une croyance protégée par l'art. 9 CEDH, il convient encore d'examiner si les autorités nationales ont violé ladite disposition en refusant de fournir un menu végane aux requérants.

Cette question doit être examinée à la lumière de la large marge d'appréciation dont bénéficient les États parties pour déterminer dans quelle mesure une restriction à l'art. 9 CEDH est « nécessaire dans une société démocratique » (art. 9 par. 2 CEDH) et du fait que les différents États parties régissent la question du droit au respect des interdits alimentaires des personnes détenues ou internées de manière très variable.

Au vu des circonstances du présent cas, en particulier de la sincérité des convictions des requérants, il convient de déduire de l'art. 9 CEDH une obligation positive à charge des autorités d'examiner leurs demandes sur le fond, en se fondant sur un cadre juridique national clair. Cet examen doit permettre de pondérer l'intérêt des recourants à obtenir un menu conforme à leurs convictions aux contraintes d'ordre organisationnel, financier ou pratique auxquelles sont confrontées les autorités.

En l'espèce, l'absence d'examen au fond des griefs des requérants concernant leur accès à un régime végane par les autorités nationales est constitutive d'une violation de l'art. 9 CEDH.

Note

La CourEDH a constaté une violation de l'art. 9 CEDH et une violation de l'art. 13 CEDH.

S'agissant de la violation de l'art. 9 CEDH, nous nous limiterons à une remarque. Contrairement à ce qui a été largement relayé par la presse, l'arrêt de la CourEDH ne consacre pas un droit des personnes internées ou détenues à recevoir un menu végane. La CourEDH impose uniquement que les autorités nationales examinent au fond les demandes tendant à obtenir des aménagements alimentaires fondées sur des objections de conscience, selon un cadre juridique clair et en effectuant une pondération des intérêts (« *the authorities were under a positive obligation stemming from Article 9 to address those requests in substance and within a clear domestic legal framework. (…) As to the factors to be taken into consideration when examining such requests, they include the applicants' interest but also any possible organisational, financial or practical constraints for the authorities* » § 126).

En d'autres termes, la Suisse n'a pas été condamnée parce que les requérants n'ont pas obtenu de menu végane, mais parce que leurs demandes n'ont pas été traitées suffisamment sérieusement.

Le constat de la Cour relatif à la violation de l'art. 13 CEDH appelle, en revanche, plusieurs remarques au sujet de l'effectivité de la protection juridique contre les actes d'organisation

interne.

La mesure d'organisation interne désigne un acte par lequel l'administration détermine les modalités de sa structure, de son fonctionnement ou de ses services. Les mesures d'organisation internes peuvent notamment régir les modalités d'un rapport de droit spécial entre l'administration et l'administré. Contrairement aux décisions administratives, ces mesures d'organisation n'ont pas pour objet de créer, modifier ou annuler des droits ou obligations des administrés, dans la mesure où elles régissent la sphère interne de l'administration, et non la relation administration-administré. Les mesures d'organisation internes peuvent toutefois *toucher* aux droits des justiciables (sur ces aspects, cf. Waldmann Bernhard, Vom Umgang mit organisatorischen, ausserdienstlichen und anderen Anordnungen ohne Verfügungscharakter, RDS 2014 p. 489 ss, p. 496 ss).

Le système du contentieux administratif suisse est fondé sur la décision. A quelques exceptions près (p.ex. art. 28 al. 4 VRG/GR), seules les décisions administratives peuvent faire l'objet d'un recours direct. Cette conception a pour conséquence de largement exclure le contrôle judiciaire des actes non-décisionnels, tels que les mesures d'organisation internes (cf. p.ex. TF, 21.3.2024, 1C_547/2023, c. 2.1).

Sous l'influence de l'art. 13 CEDH, puis de l'art. 29a Cst., le Tribunal fédéral a progressivement tempéré les conditions de recevabilité liées à l'exigence d'une décision attaquable. La jurisprudence indique ainsi qu'il convient de garantir le droit à une protection judiciaire contre les mesures d'organisation internes, lorsque ces dernières touchent à des droits ou intérêts individuels dignes de protection (cf. p.ex. TF, 28.4.2025, 1C_362/2024, c. 3.1.2 ; cf. ég. ATF 143 I 336, c. 4.2, résumé *in* LawInside.ch/428/ ; TF, 5.8.2026, 2C_156/2026, c. 4.3). Pour bénéficier de la protection judiciaire dans cette dernière hypothèse, la jurisprudence récente du TF exige que les justiciables requièrent une décision relative à un acte matériel (p.ex. art. 25a PA ; art. 4A LPA/GE) ou, à défaut de disposition topique en droit cantonal, une décision constatatoire « atypique » (ATF 151 I 19, c. 8.4.1).

L'arrêt de la CourEDH ici résumé a mis en évidence les difficultés procédurales – difficultés sérieuses au point de rendre la protection judiciaire ineffective en fait – auxquelles se

heurtent les justiciables lorsqu'ils cherchent à contester des actes non-décisionnels. Ainsi, les différentes autorités judiciaires cantonales (CACJ, 03.12.2019, ATA/1747/2019, c. 3 respectivement TC/VD, 20.5.2021, GE.2021.0042, c. 1) s'étant prononcées sur les causes de G.K. et A.S. se sont limitées à traiter le litige sous l'angle de l'existence d'une décision administrative. Dans les arrêts rendus en la cause de G.K. (TF, 11.6.2020, 1B_608/2019, c. 3.3) respectivement A.S. (TF, 9.2.2022, 2C_495/2021, c. 4.2), le Tribunal fédéral a adopté une approche encore plus restrictive, indiquant sommairement que les actes querellés n'étaient pas des décisions et que les art. 29a Cst. et 13 CEDH ne s'opposaient pas à ce qu'un recours soit déclaré irrecevable faute de décision attaquable. En contrariété avec la jurisprudence du TF précitée, aucune des autorités judiciaires saisies n'a examiné si les autorités genevoises auraient dû rendre une décision sur acte matériel (art. 4A LPA/GE) respectivement si les autorités vaudoises auraient dû rendre une décision constatatoire atypique, afin de satisfaire aux exigences découlant des art. 29a Cst. et 13 CEDH.

Cela étant, de manière plus générale, on peut se demander dans quelle mesure les principes posés par l'ATF 151 I 19 précité permettent de garantir un droit à une protection judiciaire effective en matière d'actes non-décisionnels.

Selon la définition consacrée dans le contexte de l'art. 13 CEDH, un recours n'est effectif que s'il « [empêche] *la survenance ou la continuation de la violation alléguée ou* [fournit] *un redressement approprié pour toute violation s'étant déjà produite* » (p.ex. CourEDH [GC], 4.7.2006, *Ramirez Sanchez c. France* [requête n. 59450/00], § 160). Un recours n'est en particulier effectif que s'il permet « *d'empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles* » (CourEDH, 5.2.2002, *Čonka c. Belgique* [requête n. 51564/99], § 79).

Au vu de ce qui précède, l'approche du Tribunal fédéral consistant à exiger une décision sur acte matériel ou constatatoire atypique pour bénéficier de la protection judiciaire contre les actes non-décisionnels semble pouvoir permettre une protection judiciaire effective lorsque l'administration peut retarder la survenue des effets de fait litigieux jusqu'au contrôle judiciaire (sur cette configuration, cf. ATF 151 II 197, c. 4.7). En revanche, elle présente une série de faiblesses lorsque l'acte non-décisionnel litigieux déploie des effets immédiats,

continus et potentiellement irréversibles.

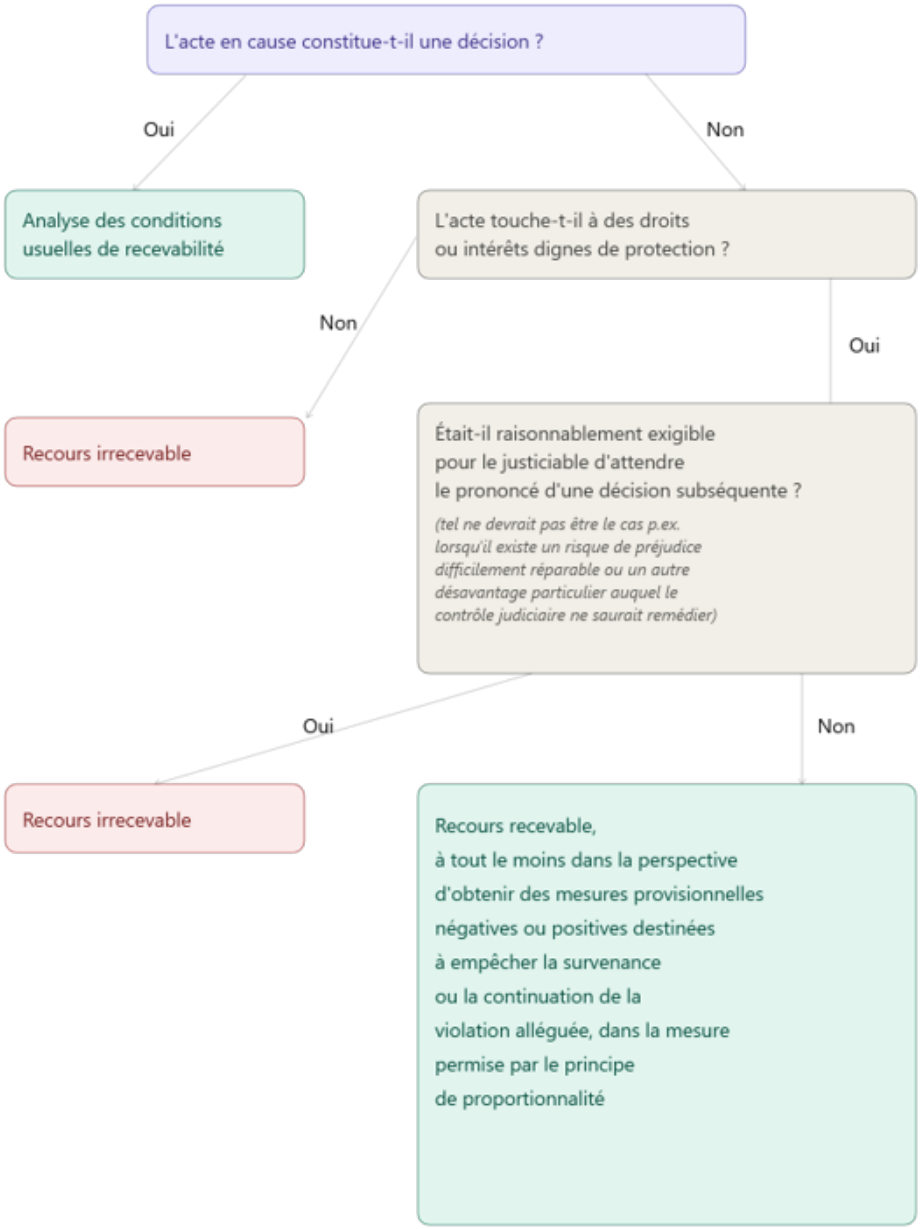
Ainsi, lorsque l'acte administratif querellé déploie des effets immédiats et continus, l'approche du Tribunal fédéral peut avoir pour conséquence que les justiciables doivent supporter ces effets jusqu'au prononcé d'une décision subséquente, sans systématiquement bénéficier des droits de partie dans l'intervalle (sur cette problématique cf. not. Thurnherr Daniela, Verfahrensgrundrechte und Verwaltungshandlungen – die verfassungsrechtlichen Mindestgarantien prozeduraler Gerechtigkeit unter den Bedingungen der Diversität administrativer Handlungsmodalitäten, thèse habil., Zurich/Saint-Gall 2013, n. 740 ss). Cette faiblesse dans le système procédural est d'autant plus importante que le contrôle judiciaire interviendra fréquemment après que la mesure querellée a pris fin. Dans cette hypothèse, le justiciable ne peut généralement obtenir qu'une constatation de la violation de ses droits, la possibilité d'obtenir une réparation pécuniaire pour la violation de droits fondamentaux n'étant admise que restrictivement (cf. ATF 125 I 394, c. 5c).

Bien que cette faiblesse soit due, à tout le moins en partie, au système choisi par le législateur fédéral (art. 25a PA ; cf. CR PA-Favre, art. 25a, n. 48), elle peut être atténuée en autorisant le recours direct contre l'acte querellé, dans la perspective d'obtenir des mesures provisionnelles conservatoires ou formatrices (au sujet des différents types de mesures provisionnelles, cf. CR PA-Bouchat, art. 56, n. 3 et n. 7 ss) et une injonction à l'administration de rendre une décision. A notre sens, cette possibilité doit être reconnue aux justiciables lorsque le fait d'attendre le prononcé d'une décision subséquente les exposerait à un désavantage particulier ou à un préjudice difficilement réparable au moyen d'un recours ordinaire contre la décision.

Par cette approche, le justiciable devrait pouvoir obtenir une protection suffisante de ses intérêts dans l'attente d'une formalisation ultérieure de la contestation. Par analogie à la jurisprudence relative au déni de justice, l'autorité judiciaire devrait pouvoir renoncer à enjoindre à l'autorité administrative de statuer pour statuer directement elle-même, lorsque la cause est en état d'être jugée et que le renvoi constituerait un détour procédural inutile (cpr. ATAF 2009/1, c. 4.2).

A notre sens, les exigences du droit à une protection judiciaire effective devraient se

répercuter comme suit sur le contrôle de la recevabilité d'un recours :


L'acte en cause constitue-t-il une décision ?
Oui
Non
Analyse des conditions usuelles de recevabilité
L'acte touche-t-il à des droits ou intérêts dignes de protection ?
Non
Oui
Recours irrecevable
Était-il raisonnablement exigible pour le justiciable d'attendre le prononcé d'une décision subséquente ?
(tel ne devrait pas être le cas p.ex. lorsqu'il existe un risque de préjudice difficilement réparable ou un autre désavantage particulier auquel le contrôle judiciaire ne saurait remédier)
Oui
Non
Recours irrecevable
Recours recevable, à tout le moins dans la perspective d'obtenir des mesures provisionnelles négatives ou positives destinées à empêcher la survenance ou la continuation de la violation alléguée, dans la mesure permise par le principe de proportionnalité

Proposition de citation : Simon Pfefferlé, La protection conventionnelle du véganisme et l'effectivité du recours dirigé contre les mesures d'organisation internes, in: https://lawinside.ch/1779/