



Rapport

Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants

Intérêt supérieur de l'enfant,
égalité des droits et non-
discrimination

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Rapport

Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants

Intérêt supérieur de l'enfant,
égalité des droits et non-discrimination

Table des matières

Introduction	5
Recommandations du Défenseur des droits	8

I. De l'égalité d'accès au service public de restauration scolaire au droit d'accès pour tous les enfants sans discrimination 10

a. La genèse difficile de l'article L. 131-13 du code de l'éducation	11
b. Le droit à la restauration scolaire impose d'adapter et de proportionner le service de cantine au nombre d'enfants scolarisés en primaire	12
c. Le renforcement de la place du principe de non-discrimination dans l'accès au service de restauration scolaire	14
Réserver l'accès à la cantine aux enfants dont les parents travaillent est une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique des enfants dont les parents sont privés d'emploi	15
Restreindre l'accès à la cantine d'enfants en situation ou habitat précaire : une discrimination combinant souvent la particulière vulnérabilité économique et l'origine	16
Restreindre l'accès à la cantine d'enfants en situation de handicap est une discrimination	17

II. La tarification du service de restauration scolaire : un outil au service du droit à la cantine pour tous les enfants 24

a. Moduler les tarifs pour rendre effectif le droit à la cantine scolaire	24
L'application d'un tarif « hors commune » aux enfants en situation de handicap scolarisés en classe ULIS peut constituer une discrimination	25
Ne pas réduire le tarif de la restauration scolaire pour les enfants bénéficiant d'un panier-repas dans le cadre d'un Projet d'accueil individualisé (PAI): une discrimination fondée sur l'état de santé	26

b. Factures de cantine non réglées : les enfants ne doivent pas payer pour les parents	28
Les exclusions pour impayés : une remise en cause de l'intérêt supérieur de l'enfant	28
Repas différenciés pour les enfants dont les familles sont redevables d'impayés : s'opposer à l'importation de la pratique du « déjeuner humiliant »	29
Vers la gratuité des repas ? Un premier pas : la cantine à 1 euro	30
 III. La composition des repas au centre de toutes les attentions	 32
a. Recourir au Projet d'Accueil Individualisé (PAI) pour adapter les menus aux troubles de santé des enfants	32
b. Servir un menu de substitution pour respecter les convictions religieuses n'est pas contraire au principe de laïcité	34
Les demandes de mise en place de menus de substitution par les parents : entre absence d'obligation des communes et respect de la liberté de conscience des élèves	35
La suppression des menus de substitution par les mairies : l'invocation controversée du principe de laïcité	36
c. Convictions et modes d'alimentation : le recours au PAI n'est pas une solution pour les régimes végétariens ou vegans	38
 Conclusion	 41
Annexes	43



Introduction



Le Défenseur des droits veille au respect des droits et libertés par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics, ainsi que par tout organisme investi d'une mission de service public ou à l'égard duquel la loi organique lui attribue des compétences (article 71-1 de la Constitution de 1958).

Dans ce cadre, il est chargé notamment de défendre et promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant et de lutter contre les discriminations, directes ou indirectes, ainsi que de promouvoir l'égalité (article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011).

Le Défenseur des droits est ainsi régulièrement saisi, depuis sa création, de réclamations visant les difficultés d'accès aux cantines scolaires que peuvent rencontrer certains enfants.

A partir de ces réclamations, il a publié en mars 2013 un rapport intitulé *L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire*, étayé en outre par de nombreux témoignages de parents, d'enfants et d'élus locaux recueillis à cette occasion.

Si une partie des constats effectués dans ce rapport conservent leur pertinence six ans après, la situation a néanmoins sensiblement évolué au cours de cette période.

Tout d'abord, le rôle de la cantine scolaire s'est accru. L'alimentation est essentielle à la croissance, au développement psychomoteur et aux capacités d'apprentissage des enfants. La réussite scolaire est ainsi en partie tributaire de l'alimentation des enfants. Or, l'accès à la restauration scolaire, qui constitue un corollaire du droit à l'éducation, joue un rôle de plus en plus important dans l'alimentation, l'équilibre nutritionnel et le quotidien des enfants.

D'une part, les enfants prenant leur repas à la cantine sont de plus en plus nombreux. La tendance constatée dans le précédent rapport, selon laquelle par comparaison avec les années 1970, plus du double des élèves scolarisés à l'école primaire déjeune aujourd'hui à la cantine, s'est accentuée. Si, comme il a pu être relevé dans une étude récente, les estimations sur la fréquentation de la cantine par les élèves varient d'une source à l'autre et si de fortes disparités régionales peuvent être enregistrées, en moyenne 7 enfants sur 10 fréquentent les cantines des écoles primaires¹. Cette étude estime également à 4,8 millions le nombre d'enfants inscrits à la cantine dans le premier degré, pour un total de plus de 8 millions d'élèves fréquentant le service de restauration, tous niveaux scolaires confondus (écoles primaires, collèges, lycées).

D'autre part, le rôle joué par la cantine pour certains enfants, en particulier les plus pauvres, apparaît de plus en plus déterminant, le repas du midi pouvant constituer le seul repas complet et équilibré de la journée. Cette situation est amplifiée par l'augmentation non seulement du taux global de pauvreté mais aussi de la part de la population la plus pauvre². A cet égard, la *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté*, dont l'engagement n° 2 rassemble les actions visant à « *réduire le taux de privation matérielle des enfants pauvres* », souligne le rôle important de la cantine dans l'alimentation des enfants les plus pauvres³.

Or, l'accès à la cantine se trouve entravé par le développement d'une fracture territoriale. Les inégalités entre collectivités locales, accentuées par le renforcement des restrictions budgétaires, contribuent à renforcer les inégalités sociales et les inégalités d'accès au service de restauration scolaire.

En effet, si dans l'enseignement secondaire la restauration est un service public administratif obligatoire, elle constitue en revanche dans l'enseignement primaire un service public facultatif. Alors que les conseils départementaux et les conseils régionaux ont l'obligation de mettre en place un tel service dans les collèges et les lycées, les communes conservent une liberté de choix. Cette situation est la source de disparités sensibles entre collectivités, tributaires de capacités budgétaires différentes, qui provoquent des inégalités d'accès à la cantine, en particulier pour les élèves d'écoles rurales ou périurbaines.

A l'heure actuelle, 19 000 communes disposeraient d'un service de restauration scolaire. Dans la mesure où environ 35% des communes n'ont plus d'école publique, 80% des communes sont donc dotées d'un service de cantine et 20% n'en auraient pas. Mais de nombreuses communes, en milieu rural, sont réunies en regroupement pédagogique intercommunal concentré ou dispersé. Il est donc difficile de savoir précisément combien d'écoles publiques ne disposent pas d'un service de cantine.

Les disparités entre collectivités se répercutent également sur les tarifs pratiqués dont elles ont le libre choix. Pour les familles à revenus modestes, l'inscription à la cantine exige un taux d'effort proportionnellement plus important que pour les familles aisées et coûte souvent trop cher. Or, si les grandes villes pratiquent en général des prix différenciés adaptés aux revenus des familles, les petites villes et les communes rurales privilégient un tarif unique, moins favorable aux familles à faibles revenus.

¹ Chiffres tirés de « L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées – Un état des lieux des enjeux et des obstacles », Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES), Document de travail, n° 01-2019.

² Selon l'Insee, le taux de pauvreté au seuil de 60 % de la médiane est de 14,2 % en 2015, en légère hausse par rapport à 2014 (14%) et 2013 (13,8 %) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303433?sommaire=3353488>

³ L'étude récente du CNECSCO disponible sur le sujet ne comporte que peu d'éléments chiffrés ; CNECSCO, Contribution sur la restauration scolaire : une disparité en termes d'accès et de service, octobre 2017.

http://www.cnesco.fr/wp-content/uploads/2017/10/171002_Restauration_scolaire_VF.pdf

Coût d'un repas servi, encadré :
entre 6,5 et 10 euros.

Coût d'un repas livré non servi :
entre 3,5 et 5 euros.

Montant moyen payé par les familles
pour un repas : 3,5 euros⁴.

Au-delà de ces évolutions, et comme le reflètent les réclamations adressées au Défenseur des droits, la cantine scolaire apparaît également comme un lieu investi par des enjeux de société de plus en plus nombreux, généralement très imbriqués, dépassant le seul cadre de l'alimentation des enfants et de la fourniture d'un repas.

Ces enjeux sont d'abord d'ordre social et éducatif. Pour reprendre les termes de la circulaire n° 2001-118 du 25 juin 2001 (NOR : MENE0101186), « *le repas de midi n'est pas seulement la prise de nutriments ou de calories. C'est aussi le moment où les élèves, après l'attention du matin, se détendent et où les échanges sociaux sont favorisés* ». *La restauration scolaire contribue aussi à la formation du goût et à « une éducation nutritionnelle en expliquant la nécessité de la diversité alimentaire et les inconvénients des stéréotypes »*. Derrière l'enjeu éducatif visant à imprégner les habitudes alimentaires du futur adulte se profile ainsi un enjeu de santé publique.

L'enjeu sanitaire, lié à l'obligation de sécurité alimentaire, se double désormais d'un enjeu écologique visant à introduire le « bio » à la cantine et à privilégier les circuits d'approvisionnement courts. Actuellement, environ 20% des repas fournis pour la restauration scolaire du premier degré sont préparés sur place (45 550 structures de restauration) et près de 80% dans 970 cuisines centrales (qui livrent les repas dans des structures sans préparation sur place).

La cantine cristallise également des questions liées aux convictions religieuses et aux interdits alimentaires qui peuvent s'y attacher, ainsi qu'aux différentes opinions

philosophiques sur les modes d'alimentation, dont l'essor du végétarisme n'est qu'un des reflets.

Elle constitue en outre, pour un certain nombre d'élus, un enjeu politique, la cantine apparaissant alors comme un des lieux et un des temps où se modèle le citoyen de demain.

Face à l'ensemble de ces évolutions, le cadre juridique applicable à la restauration scolaire a été amené à évoluer. L'article 186 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et la citoyenneté a introduit au sein du code de l'éducation un nouvel article L. 131-13, aux termes duquel : « *L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* ».

Cette modification de la loi, qui reflète l'évolution de la place de la cantine et les débats qu'elle suscite dans la société, a contribué à densifier le droit applicable à la restauration scolaire, la jurisprudence administrative ayant évolué, s'agissant non seulement des conditions d'accès au service de restauration, mais aussi de la composition des repas.

Ces différentes mutations conduisent le Défenseur des droits à analyser de nouveau, à la lumière des réclamations qui lui ont été adressées ces dernières années, l'accès aux cantines scolaires. Mais au-delà de l'égal accès des enfants à la cantine, titre du précédent rapport, se pose désormais la question du droit à la cantine scolaire pour tous les enfants.

Pour le Défenseur des droits, l'effectivité de ce droit est indissociable du respect scrupuleux de l'intérêt supérieur de l'enfant, du principe d'égalité et de non-discrimination. Il s'incarne non seulement dans le droit d'accès au service de restauration scolaire, mais aussi dans la tarification de ce service ou la composition des repas.

⁴ <https://www.lagazettedescommunes.com/543041/enquete-sur-le-veritable-cout-des-menus-dans-les-cantines-scolaires/>
Voir également l'enquête publiée par le journal Sud-Ouest, très détaillée : <https://www.sudouest.fr/dossiers/prix-des-cantines/>

Recommandations du Défenseur des droits



Recommandation n°1

Pour le Défenseur des droits, **l'article L. 131-13 du code de l'éducation garantit l'accès de tout enfant scolarisé au service de restauration scolaire**. En conséquence, l'inscription au service de restauration scolaire, conformément à la jurisprudence en vigueur, ne peut être refusée à un enfant d'âge scolaire, le service devant être « adapté et proportionné » à cette fin.



Recommandation n°2

Le droit d'accès à la restauration scolaire passe par la suppression de toute forme de discrimination à l'égard des enfants ou de leur famille, quel qu'en soit le motif. Dans cette perspective, le Défenseur des droits recommande la **mise en conformité de la législation nationale avec les exigences de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et, à cette fin, de modifier l'article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 en ces termes : « La discrimination inclut le refus de mettre en place les aménagements raisonnables requis en faveur des personnes handicapées »**.

Il recommande également une clarification juridique en ce qui concerne :

- **d'une part, la compétence des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) en matière d'évaluation du besoin d'accompagnement** de l'enfant sur tous ses temps de vie, et notamment sur les temps périscolaires ;
- d'autre part, les conditions et modalités de **prise en charge des moyens afférents aux activités périscolaires** pour les enfants en situation de handicap, s'agissant notamment du besoin d'accompagnement.



Recommandation n°3

Le Défenseur des droits recommande, **eu égard à l'absence de liberté de choix des parents dans l'affectation des enfants en ULIS, que la tarification du service de restauration scolaire ne soit pas différente pour les élèves résidant dans une commune autre que la commune d'implantation de l'ULIS**.



Recommandation n°4

Le Défenseur des droits recommande que **la tarification de l'accueil au service de restauration scolaire, dans le cas de conclusion d'un PAI avec panier-repas, soit systématiquement minorée** pour tenir compte de la fourniture du repas par les parents.



Recommandation n°5

Le Défenseur des droits rappelle que **les impayés doivent uniquement faire l'objet de procédures entre les collectivités et les parents**, sans impact sur les enfants. Il appelle à bannir la pratique du « déjeuner humiliant » visant à servir aux enfants des menus différenciés afin de faire pression sur les parents et ne pas recourir aux exclusions.



Recommandation n°6

Le Défenseur des droits préconise une **réflexion sur la généralisation du repas végétarien de substitution**, dans toutes les collectivités où une telle mesure peut être mise en œuvre, celle-ci permettant de résoudre de nombreux litiges liés aux demandes d'adaptation des menus, dans la suite de l'adoption de l'article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime.

I. De l'égalité d'accès au service public de restauration scolaire au droit d'accès pour tous les enfants sans discrimination

Le service de restauration scolaire est un service public administratif facultatif, soumis au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce caractère facultatif du service de restauration scolaire a été affirmé à plusieurs reprises pour les élèves de l'enseignement primaire⁵. Cependant, une fois créé, ce service demeure soumis à l'ensemble des principes applicables au service public, notamment l'égalité d'accès.

Le rapport précédent du Défenseur des droits rappelait ainsi que le principe d'égalité d'accès au service public de restauration scolaire, dans le cas où celui-ci existe, ne s'opposait pas, sous réserve du contrôle du juge administratif, à l'adoption de certains critères limitant ou priorisant l'accès au service, notamment sous l'angle de la capacité d'accueil des locaux.

Comme il a été souligné, l'article 186 de la loi 27 janvier 2017 précitée a introduit au sein du code de l'éducation un nouvel article L. 131-13, aux termes duquel : « *L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* ».

Pour le Défenseur des droits comme pour la jurisprudence, cet article a sensiblement modifié l'accès au service de restauration scolaire. D'une part, parce qu'il impose désormais aux communes d'adapter et de proportionner le service en fonction du nombre d'enfants scolarisés. D'autre part, parce qu'il conforte l'application en la matière du principe de non-discrimination et en particulier l'aménagement de la charge de la preuve qui lui est propre.

⁵ CE, Sect., 5 octobre 1984, « Commissaire de la République de l'Ariège », n°47875, publié au Recueil et fiché notamment comme suit : « la création d'une cantine scolaire présente pour la commune un caractère facultatif ».

a. La genèse difficile de l'article L. 131-13 du code de l'éducation

En 2012, à l'issue de l'intervention de plusieurs jugements et ordonnances de référé ayant annulé des décisions de refus d'inscription au service de restauration scolaire, notamment au motif de l'absence d'activité professionnelle des parents, deux propositions de loi ont été déposées, l'une à l'Assemblée nationale (7 février 2012), la seconde au Sénat (25 mai 2012), visant à garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire⁶.

Elles prévoyaient, en des termes proches, le droit à l'accès au service de restauration scolaire pour l'ensemble des enfants scolarisés, dès lors que ce service est mis en place par les collectivités. Renvoyés en commission, ces textes n'ont pas été discutés.

Le 21 janvier 2015, une nouvelle proposition de loi allant dans le même sens a été déposée à l'Assemblée nationale par Roger-Gérard Schwartzberg (député du Val-de-Marne)⁷. Rejetée par le Sénat le 9 décembre 2015, elle a été réintroduite au sein du projet de loi « Egalité et citoyenneté », par le biais de deux amendements identiques reprenant les dispositions du projet de loi de 2015 :

« Art. L. 131-13. – L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille ».

La commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi a adopté ces deux amendements le 27 juin 2016.

Lors des débats parlementaires, le projet d'article L. 131-13 du code de l'éducation a immédiatement fait l'objet d'une interprétation soulignant l'institution d'un droit d'accès général au service de restauration scolaire pour les enfants scolarisés en primaire, quelle que soit la capacité de ce service.

Cette approche a suscité l'opposition du Sénat, craignant que l'article L. 131-13 ne crée des obligations trop lourdes (et non compensées) à la charge des communes et ne tienne pas compte des possibilités concrètes d'accueil des enfants dans les collectivités⁸. Certains sénateurs estimaient également que l'article était soit inutile, la jurisprudence administrative ayant déjà fixé un cadre clair concernant les refus d'inscription discriminatoires au service de restauration scolaire⁹, soit porteur d'inégalité, l'accès au service n'étant garanti que pour les enfants scolarisés dans les communes proposant ce service¹⁰.

⁶ Proposition de loi présentée par Madame Michèle DELAUNAY le 7 février 2012, instaurant le droit à la restauration scolaire.

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion4305.asp>;

Proposition de loi présentée par Madame Brigitte GONTHIER-MAURIN le 25 mai 2012, visant à garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire. <http://www.senat.fr/leg/pp11-561.html>

⁷ « Art. L. 131-13. – L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille ». La proposition de loi prévoyait également une majoration de la dotation globale de fonctionnement pour compenser les charges induites par ces nouvelles dispositions. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2518.asp>

⁸ « De vrais problèmes peuvent se poser. Si vous êtes à saturation dans votre cantine et qu'il faut en construire une autre, comment faites-vous ? », Monsieur Pierre-Yves COLLOMBAT, Sénateur du Var ; « Déclarez donc la cantine service obligatoire, comme vous l'avez fait pour les collèges et les lycées, et financez-la, au lieu d'accabler les maires de tous les maux, car cela n'est pas acceptable », Madame Françoise GATEL, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, rapporteur – Séance publique du 14 octobre 2016 (1ère lecture au Sénat).

⁹ « Ces pratiques sont toutefois d'ores et déjà illégales et sanctionnées par une jurisprudence constante du juge administratif », Monsieur Jean-Claude CARLE, Madame Françoise LABORDE, Rapport de la Commission spéciale du Sénat, 14 septembre 2016.

¹⁰ « Si, au nom de l'égalité, vous instaurez pour tous les enfants un droit de déjeuner à la cantine dans les communes proposant ce service, vous créez une nouvelle discrimination pour les enfants scolarisés dans des communes où il n'y a pas de cantine », Madame Françoise GATEL, Sénatrice d'Ille-et-Vilaine, rapporteur – Séance publique du 14 octobre 2016 (1ère lecture au Sénat).

Cette opposition même révèle cependant que la lettre et l'esprit de l'article L. 131-13 visent bien à instituer un droit d'accès général au service de restauration scolaire. En effet, tant les promoteurs du texte, dans les rangs du Gouvernement et de l'Assemblée nationale, que ses détracteurs, s'accordaient sur le fait que ces nouvelles dispositions créaient bien **un nouveau droit** au profit des élèves, les opposants concentrant leurs critiques sur le fait que celui-ci pourrait ainsi entraîner des difficultés d'application ainsi que de contraintes financières lourdes pour les communes.

Le Défenseur des droits, auditionné par la Commission spéciale du Sénat le 19 juillet 2016, a soutenu le projet, en indiquant notamment que « *voter cette disposition ouvre en quelque sorte un « parachute » afin notamment d'éviter la multiplication de refus discriminatoires d'inscription au service de restauration scolaire* »¹¹.

À l'issue de l'adoption de la loi « Égalité et citoyenneté », le Conseil constitutionnel, saisi du texte, a jugé que l'article 186 de la loi, créant l'article L. 131-13 du code de l'éducation, créait bien un « **droit d'accès** » au service de restauration scolaire, sans avoir toutefois pour effet de rendre ce service public obligatoire pour les communes¹².

b. Le droit à la restauration scolaire impose d'adapter et de proportionner le service de cantine au nombre d'enfants scolarisés en primaire

En l'état du droit en vigueur, l'interprétation des dispositions de l'article L. 131-13 du code de l'éducation tant par le Défenseur des droits que par les juridictions administratives est univoque : ce droit implique, lorsqu'un système de restauration scolaire est mis en place dans le premier degré, de l'adapter et le proportionner au nombre d'enfants scolarisés.

La juridiction administrative a été saisie de la portée concrète des nouvelles dispositions du code de l'éducation à la fin de l'année 2017 par la mère d'un élève qui s'est vue opposer le manque de place au sein du service de restauration scolaire. Le tribunal administratif

de Besançon, en formation plénière, lui a donné raison et enjoint à la mairie de réexaminer la demande, au motif notamment que les dispositions de l'article L. 131-13 du code de l'éducation « *impliquent que les personnes publiques ayant choisi de créer un service de restauration scolaire pour les écoles primaires dont elles ont la charge sont tenues de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit. Elles doivent adapter et proportionner le service à cette fin et ne peuvent, au motif du manque de place disponible, refuser d'y inscrire un élève qui en fait la demande* »¹³.

¹¹ Audition du Défenseur des droits devant la Commission spéciale du Sénat, 19 juillet 2016.

¹² « Si la première phrase de l'article L. 131-13 du code de l'éducation prévoit que tous les enfants scolarisés en école primaire ont le droit d'être inscrits à la cantine, c'est à la condition que ce service existe. Ces dispositions n'ont donc ni pour objet ni pour effet de rendre obligatoire la création d'un service public de restauration scolaire dans les écoles primaires. Dès lors, s'agissant de compétences dont l'exercice demeure facultatif, le grief tiré du non-respect de l'article 72-2 de la Constitution doit être écarté », CC, n°2016-745 DC, 26 janvier 2017, « Loi relative à l'égalité et la citoyenneté ».

¹³ TA Besançon, plénière, 7 décembre 2017, « Mme G c./ Commune de Besançon », n°1701724.



Le tribunal administratif de Montreuil, saisi parallèlement d'un contentieux similaire, a adopté la même solution¹⁴.

Dans le cadre de l'appel contre le jugement du tribunal administratif de Besançon précité, le Défenseur des droits a présenté des observations soulignant la portée large du droit désormais reconnu par la loi (décision n°2018-173 du 12 juin 2018).

La Cour administrative d'appel de Nancy a confirmé la solution dégagée en première instance, en rappelant que le manque de place ne saurait être un argument opposable aux familles faisant une demande d'inscription au service de restauration scolaire :

« [Les dispositions de l'article L. 131-13 du code de l'éducation] instituent le droit pour tous les enfants scolarisés en école primaire d'être inscrits à la cantine dès lors que le service de restauration scolaire a été créé par la collectivité territoriale compétente. Il s'ensuit que lorsqu'elle a créé un tel service, la collectivité territoriale est tenue de garantir ce droit d'inscription à chaque enfant scolarisé dans une école primaire dès lors qu'il en fait la demande sans que puisse être opposé le nombre de places disponibles » ¹⁵.

La commune de Besançon ayant formé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat, cette interprétation n'est pas, à la date de publication de ce présent rapport, totalement stabilisée.

Le Défenseur des droits, sans ignorer les difficultés pratiques induites par l'article L. 131-13 du code de l'éducation, tient à souligner toutefois l'importance qui s'attache à l'interprétation fondée sur l'effet utile de cet article, à défaut de laquelle celui-ci se verrait privé de toute portée réelle.

Si la jurisprudence antérieure avait clairement établi que les critères d'accès étrangers à l'objet du service n'étaient pas opposables aux parents, notamment leur situation professionnelle, les termes clairs de la loi et leur interprétation par les juges qui se sont prononcés à ce jour donnent une assise supplémentaire à l'intervention du Défenseur des droits dans son action en faveur des élèves pour lesquels la question de l'accès à ce service se pose avec une acuité particulière (notamment enfants en situation de handicap ou dont les familles se trouvent en grande précarité économique).

¹⁴ TA Montreuil, 3 juillet 2018, « Mme M... c/ Commune de Villemomble », n°1710164 ; TA Montreuil, ord. réf., 12 septembre 2018, « LDH c/ Commune de Villemomble », n°.

¹⁵ CAA Nancy, 5 février 2019, « Mme G. c/ Commune de Besançon », n°18NC00237.

c. Le renforcement de la place du principe de non-discrimination dans l'accès au service de restauration scolaire

Afin de garantir l'effectivité du droit qu'il proclame à l'inscription des enfants au service de restauration scolaire, l'article L. 131-13 du code de l'éducation renforce la place du principe de non-discrimination en la matière : il « ne peut être établi aucune discrimination selon [la] situation [des élèves] ou celle de leur famille ».

Pour le Défenseur des droits, cette approche revêt une portée décisive.

Cette évolution législative vient d'abord conforter un mouvement général par lequel l'égalité, recherchée initialement dans la généralité de la loi puis dans l'accès aux services publics, s'est progressivement concrétisée, passant désormais par la prohibition des différences de traitement fondées sur des motifs interdits. Dans le domaine de l'accès aux biens et services (dont relève la cantine scolaire) ceux-ci sont énumérés à l'article 225-1 du code pénal mais aussi à l'article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations :

« Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son origine, de son sexe, de sa situation de famille, de sa grossesse, de son apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, de son patronyme, de son lieu de résidence ou de sa domiciliation bancaire, de son état de santé, de sa perte d'autonomie, de son handicap, de ses caractéristiques génétiques, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son identité de genre, de son âge, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales, de sa

capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une prétendue race ou une religion déterminée, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable ».

La même loi précise, dans son article 2 : « 3°. Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1er est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services. Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites selon l'un des motifs mentionnés au premier alinéa du présent 3° lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés [...] ».

L'article L. 131-13 vient également consacrer une évolution qui a fait du principe de non-discrimination la pierre angulaire du droit des enfants à la restauration scolaire. Ce faisant, il renvoie à l'ensemble des discriminations directes ou indirectes prohibées dans le domaine de l'accès aux biens et services ainsi qu'aux dispositions qui les prohibent avec lesquelles il doit nécessairement se combiner.

Il renvoie en outre, en matière civile, au principe de l'aménagement de la charge de la preuve au profit des victimes de discrimination. Les dispositions de l'article 4 de la loi du 27 mai 2008, qui ne s'appliquent pas devant les juridictions pénales, prévoient en effet que :

« Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles ».

En définitive, le législateur est ainsi non seulement venu rappeler opportunément que l'accès à la cantine n'est pas épargné par les discriminations à l'égard de certains enfants, mais aussi offrir un outil supplémentaire au service de la lutte contre ces discriminations.

Sur ce fondement, le Défenseur des droits a été amené à dénoncer un certain nombre de discriminations dans l'accès à la restauration scolaire.

Réserver l'accès à la cantine aux enfants dont les parents travaillent est une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique des enfants dont les parents sont privés d'emploi

Les médias se sont faits l'écho à plusieurs reprises de la volonté de certaines collectivités de réserver l'inscription à la cantine aux enfants dont les parents travaillent ou, pour certaines, d'établir sur le fondement de ce critère des priorités entre les demandes d'inscription.

Les dispositions de l'article L. 214-4 du code de l'action sociale et des familles prévoient pourtant que l'activité professionnelle des parents ne peut constituer un critère légal de refus d'accès à la cantine pour les familles comptant trois enfants ou plus ¹⁶.

Par ailleurs, la jurisprudence administrative considère depuis longtemps comme « sans lien avec l'objet du service » ce type de critère ¹⁷.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 27 janvier 2017 combinée avec l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 (dans sa rédaction issue de la loi n°2016-832 du 24 juin 2016), cette pratique constitue une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des parents.



Le Défenseur des droits a ainsi considéré qu'un règlement de cantine municipal prévoyant une priorité d'inscription pour

les parents qui travaillent était constitutif d'une discrimination, notamment en ce qu'il pouvait exclure des personnes hébergées à l'hôtel et dépourvues d'activité professionnelle (décisions n°2018-234 du 5 septembre 2018 et n°2019-60 du 5 mars 2019). Le juge des référés du tribunal administratif de Montreuil devant lequel il a présenté ses observations a suspendu l'application du règlement (ordonnance du 12 septembre 2018). Dans le cadre du recours au fond, la commune a fait savoir que les dispositions contestées avaient été abrogées.

¹⁶ L. 214-4 du code de l'action sociale et des familles : « L'admission des enfants, à la charge de familles d'au moins trois enfants au sens de la législation des prestations familiales, dans les équipements collectifs publics et privés destinés aux enfants de plus de deux ans, ne peut être subordonnée à la condition que chacun des parents exerce une activité professionnelle ».

¹⁷ TA Marseille, 24 novembre 2000, « FCPE et MM. D. M. et G », n° 96-4439 ; et CE, ord. réf., 23 octobre 2009, « FCPE du Rhône et Mme P. », n°329076 ; TA Versailles 13 juin 2012, « M. D. », n° 1202932.

Restreindre l'accès à la cantine d'enfants en situation ou habitat précaire : une discrimination combinant souvent la particulière vulnérabilité économique et l'origine

L'accueil à la cantine d'enfants vivant dans des milieux précaires contribue à endiguer les phénomènes d'exclusion ou de stigmatisation entre enfants, la fréquentation de la cantine étant devenue une forme de norme sociale¹⁸.

Le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises de refus d'accès à la cantine scolaire opposés à des enfants résidant dans des habitats précaires, soit hébergés en hôtel social, soit demeurant dans des bidonvilles ou des campements illégaux, soit placés, pour diverses raisons, dans une situation économique précaire.



Une commune a refusé d'inscrire trois enfants au service de restauration scolaire, au motif que leurs parents, hébergés en hôtel social et dépourvus d'emploi, n'étaient pas en mesure de présenter l'ensemble des pièces justificatives nécessaires. La décision a été contestée devant le tribunal administratif.

L'instruction du dossier par le Défenseur des droits a fait apparaître que certaines de ces pièces, sans lien avec l'objet du service (carte vitale, attestation de l'hébergeur et signature d'une attestation en mairie par l'hébergeur en personne...) étaient susceptibles de révéler l'existence d'une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique des demandeurs, certaines personnes ne pouvant être mesure de fournir ces éléments (notamment carte vitale pour les personnes en situation irrégulière). Le tribunal administratif a annulé le refus d'inscription de la mairie (TA Montreuil, 3 juillet 2018, « Mme M. », n°1710164).

Dans une perspective comparable, le Défenseur des droits est saisi de manière récurrente du refus de certaines mairies de scolariser des enfants en raison de leur résidence dans des campements ou des bidonvilles. Face à ces discriminations dans l'accès à l'école, il arrive que le préfet se substitue au maire et impose l'inscription des enfants à l'école. Or cette pratique ne s'accompagne pas systématiquement d'un accès à la restauration scolaire. A la discrimination initiale peut donc se substituer une discrimination dans l'accès à la cantine.

Pour le Défenseur des droits, de tels refus caractérisent une discrimination dans l'accès à un service fondée sur l'origine prohibée par les articles 225-1 alinéa 1 du code pénal et l'article 1er de la loi du 27 mai 2008 et réprimée par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal.

Face à ces situations, la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté vise à mettre en place un certain nombre d'actions destinées à favoriser l'accès à la cantine. Elles impliquent que cet accès comporte un enjeu particulier pour les familles défavorisées, qu'il s'agisse d'un meilleur équilibre alimentaire, de la stabilité de la scolarisation et de la poursuite ou de la reprise d'activité professionnelle des parents.

Par ailleurs, le projet de loi « Pour une école de la confiance » prévoyant l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans¹⁹, l'article L. 131-13 du code de l'éducation, qui ne prévoit à l'heure actuelle que le droit d'accès des enfants scolarisés à l'école primaire à la cantine, devrait nécessairement être précisé, dans le cas où cette mesure serait définitivement adoptée, afin de prévoir que tout enfant scolarisé en maternelle doit également se voir garantir l'accès à ce service.

¹⁸ Antoine MATH, « L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées – Un état des lieux des enjeux et des obstacles », op. cit. : « Désormais la société tend de plus en plus à considérer qu'aucun enfant ne devrait être privé de cantine, que ce soit pour des raisons institutionnelles ou financières, et qu'une telle privation est encore plus problématique pour un enfant de famille pauvre dès lors que la famille de ce dernier peut plus difficilement compenser l'absence de ce service ».

¹⁹ Article 2 du projet de loi « Pour une école de la confiance ». <http://www.senat.fr/leg/pj18-474.html>



Recommandation n°1

Pour le Défenseur des droits,
**l'article L. 131-13 du code de
l'éducation garantit l'accès**

**de tout enfant scolarisé au service de
restauration scolaire.** En conséquence,
l'inscription au service de restauration
scolaire, conformément à la jurisprudence en
vigueur, ne peut être refusée à un enfant d'âge
scolaire, le service devant être « adapté et
proportionné » à cette fin.

Restreindre l'accès à la cantine d'enfants en situation de handicap est une discrimination

Contrairement à la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)²⁰, la loi du 27 mai 2008, qui interdit toute forme de discrimination fondée sur le handicap, ne mentionne pas l'obligation d'aménagement raisonnable et ne précise pas, comme l'exige la Convention, que son absence est constitutive d'une discrimination. Ce caractère insuffisant et incomplet des lois nationales a d'ailleurs été relevé par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies (CRPD) et par la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, dans son rapport de visite du 8 janvier 2019.

Toutefois, bien que cette obligation ne soit pas expressément mentionnée dans la loi du 27 mai 2008, elle découle de l'interdiction générale des discriminations prévue par la loi et est donc, à ce titre, d'application directe.

Il pèse ainsi sur les collectivités une obligation de non-discrimination fondée sur le handicap et de mise en place, le cas échéant, des aménagements raisonnables afin d'accueillir les enfants en situation de handicap. En cas de refus, il leur revient de démontrer qu'il leur était impossible d'accueillir l'enfant, nonobstant la mise en place d'aménagements raisonnables.

Aussi, refuser ou exclure un enfant en raison de son handicap pourrait être considéré comme une décision discriminatoire de la collectivité territoriale si elle n'est pas en mesure de prouver qu'elle a mis tout en œuvre pour permettre cet accueil.

Les difficultés rencontrées par les enfants en situation de handicap pour accéder à la cantine sont principalement liées, d'une part, à l'absence de mise en œuvre, par les collectivités, de leur obligation d'aménagement raisonnable et, d'autre part, au défaut de cadre juridique clair en matière d'évaluation et de prise en charge du besoin d'accompagnement de l'enfant.

²⁰ Aux termes de l'article 7 de la CIDPH, les États Parties sont tenus de prendre « toutes mesures nécessaires pour garantir aux enfants handicapés la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants ». Selon son article 2, « la discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable ».

L'obligation d'aménagement raisonnable impose « l'obligation légale positive d'apporter un aménagement raisonnable qui consiste en une modification ou un ajustement nécessaire et approprié lorsque cela est requis dans une situation donnée pour que la personne handicapée puisse jouir de ses droits ou les exercer ». La notion de « caractère raisonnable » d'un aménagement renvoie à sa pertinence, à son adéquation et à son efficacité pour la personne handicapée. Déterminer si un aménagement raisonnable représente une « charge disproportionnée ou indue » suppose d'évaluer le rapport de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif visé, à savoir, la jouissance du droit en question ; Comité des droits des personnes handicapées des Nations-Unies (CRPD) - Observation générale n° 6 sur l'égalité et la non-discrimination (2018).

Ne pas mettre en œuvre l'obligation d'aménagement raisonnable est une discrimination

Permettre l'accès des enfants aux locaux de la cantine

L'accessibilité de l'environnement est une condition préalable et essentielle pour garantir à tous les enfants handicapés, quel que soit leur handicap, un accès effectif à tous les droits, sur la base de l'égalité avec les autres enfants. Les locaux de restauration scolaires, en tant qu'établissements recevant du public (ERP), et leur environnement sont ainsi tenus à une obligation d'accessibilité.

Pour le Défenseur des droits, qui constate encore trop souvent que cette obligation n'est pas toujours respectée, le refus d'accueil d'un enfant handicapé au motif de l'inaccessibilité des locaux est discriminatoire.

aux exigences d'accessibilité (art. R 111-19-7 à R. 111-19-12 CCH) était tenu d'élaborer et de déposer un agenda d'accessibilité programmé (Ad'AP) avant le 27 septembre 2015.

En outre, en cas d'impossibilité avérée de rendre la structure accessible ou dans l'attente de la réalisation des travaux d'accessibilité, les exploitants des ERP restent tenus à une obligation d'aménagement raisonnable. Autrement dit, l'inaccessibilité de la structure ne peut justifier, en soi, un refus d'accès aux droits dès lors que la prestation peut être délivrée sous une autre forme au moyen d'un aménagement raisonnable. Cette obligation d'aménagement raisonnable est largement méconnue des collectivités et devrait leur être rappelée par les autorités administratives en charge de contrôler le respect des normes d'accessibilité.

Rappel des obligations en matière d'accessibilité des ERP

La loi affirme le principe selon lequel les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif, mental ou psychique (Art. L. 111-7 CCH).

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 a imposé aux ERP existants recevant du public d'être accessibles avant le 1er janvier 2015. Le propriétaire ou l'exploitant d'un ERP qui, au 31 décembre 2014, ne répondait pas



Le Défenseur des droits a été saisi de la réclamation d'une mère élevant seule son fils, handicapé moteur se déplaçant en fauteuil roulant, scolarisé dans l'école d'une commune depuis la petite section de maternelle sur notification de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). L'enfant a fait l'objet d'un refus d'accès au service de restauration scolaire au motif principal que la voirie ne se trouve pas accessible (le restaurant scolaire étant lui-même accessible). La mairie a refusé d'accéder aux demandes d'aménagement présentées par la mère de l'enfant et a également refusé d'envisager toute solution alternative permettant à l'enfant de déjeuner à la cantine. Le Défenseur des droits a notamment rappelé à la mairie la distinction entre accessibilité et obligation d'aménagement raisonnable. L'APF a pu, à la suite des saisines du Défenseur des droits, procéder à une évaluation des besoins de l'enfant sur le temps méridien, qui ont été transmises à la famille et à la MDPH.

Le Comité des droits des personnes handicapées des Nations-Unies rappelle que les obligations d'aménagement raisonnable diffèrent de celles relatives à l'accessibilité. Ainsi, l'aménagement raisonnable peut être utilisé comme un moyen de garantir, à une personne handicapée dans une situation concrète, la jouissance effective d'un droit en l'absence de mesures d'accessibilité susceptibles d'apporter des réponses adaptées à ses besoins spécifiques.

L'argument de la sécurité de l'enfant n'est pas toujours un motif légitime

Pour justifier leur refus d'accueil des enfants en situation de handicap à la cantine, les collectivités invoquent également un argument relatif à la sécurité de l'enfant, lié notamment à l'absence de moyens adaptés et suffisants pour répondre à ses besoins spécifiques. Si l'objectif de sécurité est légitime, la seule allégation d'impératifs de sécurité sans que la réalité des risques ne soit précisément démontrée ne peut suffire à justifier ce refus. En outre, ce refus ne peut être fondé que sur une appréciation objective et individualisée de la situation de l'enfant. À défaut, le refus d'accueillir l'enfant est constitutif d'une discrimination.

Ainsi, l'argument de sécurité n'est recevable que s'il est avéré que l'accueil de l'enfant soulève des problèmes de sécurité auxquels la collectivité n'est pas en mesure de répondre, au besoin en mettant en place des aménagements raisonnables.

L'argument selon lequel des aménagements ne peuvent être mis en place au motif de leur caractère excessif et disproportionné ne peut être retenu que dans la mesure où la situation individuelle de l'enfant a réellement été évaluée, les aménagements nécessaires identifiés et concrètement envisagés et l'impossibilité de les mettre en place objectivement démontrée. Or, comme en matière d'accessibilité, le Défenseur des droits déplore une méconnaissance de la part des collectivités de leurs obligations en matière d'aménagement raisonnable.

Exclure un enfant de la cantine en raison de son comportement cache parfois une discrimination

Des enfants peuvent faire l'objet d'une mise à l'écart ou d'une exclusion du service de restauration scolaire du fait de leur comportement, alors même que celui-ci est lié à leur état de santé ou à leur handicap (troubles et déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité, troubles du spectre de l'autisme, troubles envahissants du comportement...). Dans ce cas, l'exclusion de l'enfant est susceptible de constituer une discrimination.

Dès lors, tout trouble du comportement entraînant une perturbation du service de restauration scolaire devrait faire l'objet d'un échange avec les parents afin de recueillir leurs observations sur l'éventuelle situation de handicap de l'enfant, apporter un éclairage supplémentaire et envisager des adaptations du service, le cas échéant. La mise en place de ces aménagements doit être un préalable à toute procédure de sanction.

Certaines situations d'exclusion d'enfants présentant des troubles du comportement, soumises au Défenseur des droits, ont donné lieu à des échanges avec les collectivités concernées qui ont permis de constater l'ignorance, par certaines d'entre elles, de la situation de handicap de l'enfant. Des aménagements simples ont parfois suffi à remédier aux difficultés constatées (ex : nomination d'une personne référente auprès de l'enfant).

Mettre en place un accompagnement de l'enfant en dépit d'un cadre juridique encore flou

Les principales difficultés relevées par le Défenseur des droits dans le cadre du traitement des réclamations visent l'évaluation des besoins d'accompagnement de l'enfant et la prise en charge de cet accompagnement.

S'agissant de l'absence d'évaluation des besoins d'accompagnement des enfants en situation de handicap, l'examen des pratiques des différentes MDPH révèle une évaluation variable des besoins d'accompagnement de l'enfant sur les temps périscolaires, notamment sur le temps de cantine : certaines MDPH se prononcent sur les besoins d'accompagnement de l'enfant sur le temps périscolaire tandis que d'autres limitent leur intervention au temps strictement scolaire. Faute d'évaluation des besoins d'accompagnement de l'enfant par la MDPH, celle-ci repose uniquement sur la collectivité. Cette absence d'objectivation des besoins se traduit, bien souvent, par la subordination de l'accès de l'enfant handicapé à la cantine à la présence d'un accompagnant.

Les témoignages recueillis en 2012 par le Défenseur des droits avaient mis en lumière l'absence de cadre juridique clair concernant la compétence des MDPH en matière d'évaluation des besoins sur le temps périscolaire. Depuis, une circulaire du MENESR, n° 2017-084 du 3 mai 2017, est venue préciser que « lors des activités périscolaires et des temps de restauration, l'accompagnement spécifique de l'enfant en situation de handicap n'est pas systématique. La CDAPH notifie le besoin d'accompagnement au regard de la situation personnelle de l'enfant en situation de handicap et de la nature des activités proposées ». Pour autant, cette circulaire, adressée aux rectorats, n'a pas vocation à s'imposer aux MDPH. Le Défenseur des droits relève toutefois que de plus en plus de MDPH évaluent le besoin d'accompagnement de l'enfant sur le temps périscolaire.



Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs refus d'accès d'enfants en situation de handicap au service de restauration scolaire, au motif de l'absence d'un(e) AESH/AVS sur le temps méridien. Quelques illustrations récentes.

Une mairie refusait l'accès au service de restauration scolaire d'un enfant scolarisé à l'école primaire, en indiquant que la prise en charge de l'AESH/AVS incombait à l'État. Le Défenseur des droits a rappelé la possibilité d'un conventionnement entre la collectivité et l'État concernant la mise à disposition de l'AESH/AVS sur le temps méridien et a rappelé que le refus d'accueil d'un enfant en situation de handicap au service de restauration scolaire pouvait avoir un caractère discriminatoire. La mairie a finalement accepté la demande des parents après extension de la prise en charge de l'AESH/AVS par l'État (mars 2018).

Un refus a été opposé au motif que le manque de personnel communal sur le temps de restauration scolaire ne permettait pas l'accueil d'un enfant de 4 ans, scolarisé en école maternelle, au service de restauration scolaire, bénéficiant d'un accompagnant sur le temps scolaire. Après intervention du Défenseur des droits et rappel du caractère potentiellement discriminatoire de ce refus, le maire a indiqué avoir contacté l'inspection académique et être finalement en mesure d'accueillir l'enfant à la cantine (décembre 2017).

Une enfant de trois ans scolarisée en maternelle, en situation de handicap moteur l'amenant à se déplacer avec un déambulateur, a été refusée à la cantine dès la rentrée de septembre 2018, au motif que son AESH/AVS ne devait arriver qu'en novembre 2018. Le délégué du Défenseur des droits est intervenu très rapidement auprès de la mairie, du directeur de l'école maternelle et de la médiation académique. La mère de l'enfant l'a informé, dès mi-septembre 2018, que l'arrivée de l'AESH/AVS avait été avancée et qu'une personne avait été désignée pour assister sa fille durant les repas.

Une commune ne peut refuser d'accueillir un enfant handicapé au motif que ce dernier ne bénéficie pas de la présence d'un accompagnant si la CDAPH a considéré que l'enfant n'avait pas besoin d'un tel accompagnement. Mais, dès lors qu'une décision de la CDPAH préconise le recours à une aide humaine sur les temps périscolaires, et notamment méridiens, il est important que les parents en informent la mairie, celle-ci n'étant pas destinataire de cette décision.

Il est à noter que la médiation réalisée par les délégués territoriaux du Défenseur des droits joue un rôle essentiel en la matière. Régulièrement amenés à intervenir auprès des collectivités afin de leur rappeler que l'absence d'un accompagnant ne peut constituer, par elle-même, un obstacle à l'admission de l'enfant lors des temps périscolaires, leurs interventions permettent souvent de rétablir le dialogue avec la famille et ont donné lieu, dans plusieurs cas, au maintien ou à l'admission de l'enfant à la cantine.

Pour le Défenseur des droits, une clarification juridique des compétences des MDPH dans ce domaine reste néanmoins d'actualité : l'évaluation et l'objectivisation du besoin d'accompagnement de l'enfant constituent un préalable nécessaire à une réponse adaptée aux besoins de chaque enfant et à une prise en charge raisonnée, en termes de moyens humains et financiers.

S'agissant de la prise en charge des accompagnants, les réclamations adressées au Défenseur des droits mettent en évidence des difficultés à identifier le débiteur de l'obligation de recrutement de l'accompagnant, d'une part, et de la prise en charge financière de cet accompagnement, d'autre part. Ces questions donnent lieu à des interprétations divergentes.

Dans une ordonnance en référé du 20 avril 2011, le Conseil d'État a considéré « qu'il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le droit à l'éducation et l'obligation scolaire aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; à cette fin, la prise en charge par celui-ci du financement des emplois des assistants d'éducation qu'il recrute pour l'aide à l'accueil et à l'intégration scolaires des enfants handicapés en milieu ordinaire n'est pas limitée aux interventions pendant le temps scolaire ».

Ce faisant, le Conseil d'État reconnaît l'obligation pour l'État de prendre en charge les mesures propres à assurer l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires, et en l'occurrence l'accès à la cantine, alors même que ces activités ne relèvent pas, en tant que telles, de sa compétence, dès lors que ces mesures apparaissent comme une composante nécessaire à la scolarisation de l'enfant et qu'elles sont préconisées par la CDAPH.

En 2013, la loi de finance n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 a créé le statut des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), défini à l'article L. 917-1 du code de l'éducation²¹. Il ressort de ces dispositions que les communes peuvent obtenir une mise à disposition par l'éducation nationale d'AESH sur les temps périscolaires. Toutefois, on peut relever que l'article L.216-1 du code de l'éducation ne renvoie qu'aux « activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires » passant sous silence le régime applicable aux temps méridiens qui ne semblent pas entrer dans ce périmètre.

²¹ Le projet de loi de finances pour 2018 prévoyait la mobilisation de 10 900 nouveaux emplois d'AESH dont 6 400 accompagnants supplémentaires au titre de la poursuite du plan de transformation des contrats aidés en AESH et 4 500 recrutements supplémentaires directs d'AESH par les établissements au cours de l'année 2018. Le nombre total de ces créations directes de postes d'AESH devrait atteindre 22 500 sur les cinq prochaines années. Pour la rentrée 2019-2020 : Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit le financement de 12 400 nouveaux emplois AESH, dont 6 400 accompagnants supplémentaires au titre de la poursuite du plan de transformation des contrats aidés en AESH et 6 000 AESH supplémentaires financés au cours de l'année 2019 (1 500 recrutés en fin d'année 2018 et 4 500 recrutés en 2019). Par ailleurs, le projet de loi « Pour une école de la confiance », actuellement en discussion au Parlement, prévoit une modification du recrutement des AESH, en CDD de 3 ans renouvelable une fois, puis en CDI à l'issue du nouveau renouvellement (article 5 quinquies du projet de loi à l'issue de la première lecture au Sénat)



L'article L. 917-1 du code de l'éducation prévoit que « des accompagnants des élèves en situation de handicap peuvent être recrutés pour exercer des fonctions d'aide à l'inclusion scolaire de ces élèves, y compris en dehors du temps scolaire. Ils sont recrutés par l'État [...]. Ils peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales dans les conditions prévues à l'article L. 916-2 du présent code ».

L'article L. 916-2 du code de l'éducation dispose : « les assistants d'éducation peuvent être mis à la disposition des collectivités territoriales pour participer aux activités complémentaires prévues à l'article L. 216-1 ou aux activités organisées en dehors du temps scolaire dans les écoles et les établissements d'enseignement conformément à l'article L. 212-15. Une convention conclue entre la collectivité intéressée et l'établissement employeur dans les conditions prévues à l'article L. 216-1 précise les conditions de cette mise à disposition ».

Enfin, l'article L. 216-1 du même code précise que « les communes, départements ou régions peuvent organiser dans les établissements scolaires, pendant leurs heures d'ouverture et avec l'accord des conseils et autorités responsables de leur fonctionnement, des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires. Ces activités sont facultatives et ne peuvent se substituer ni porter atteinte aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'État. Les communes, départements et régions en supportent la charge financière. Des agents de l'État, dont la rémunération leur incombe, peuvent être mis à leur disposition [...]. L'organisation des activités susmentionnées est fixée par une convention, conclue entre la collectivité intéressée et l'établissement scolaire, qui détermine notamment les conditions dans lesquelles les agents de l'État peuvent être mis à la disposition de la collectivité »

²² CAA Nantes, 25 juin 2018, « Commune de Plabennec », n°17NT02963

Ce flou juridique engendre d'importantes disparités territoriales : certaines communes financent l'aide humaine sur les temps périscolaires, notamment méridiens ; d'autres s'y refusent et renvoient la responsabilité financière aux services académiques de l'éducation nationale ; sur d'autres territoires encore, les services de l'éducation nationale prennent en charge spontanément ces accompagnements sous la forme de mises à disposition auprès des communes à titre gratuit.

La jurisprudence de la cour administrative d'appel de Nantes²² n'a pas levé l'ambiguïté dans la mesure où elle ne distingue pas le temps méridien dans la globalité des temps périscolaires, retenant la responsabilité de l'État pour le financement de l'intégralité de ces temps : « *Considérant qu'il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le droit à l'éducation et l'obligation scolaire ait, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; qu'à cette fin, la prise en charge par l'État du financement des emplois des accompagnants des élèves en situation de handicap n'est, comme indiqué au point 4, pas limitée aux interventions pendant le temps scolaire ; qu'ainsi, et dès lors que l'accès aux activités périscolaires apparaît comme une composante nécessaire à la scolarisation de l'enfant et que ces activités sont préconisées à ce titre par la CDAPH, il incombe à l'État, conformément aux dispositions mentionnées au point 3, d'assurer la continuité du financement des accompagnants des élèves en situation de handicap pendant les activités périscolaires, et ce, alors même que l'organisation et le financement de celles-ci ne seraient pas de sa compétence ; qu'en conséquence, dès lors que la CDAPH a émis de telles préconisations, ni le fait que ces activités périscolaires auraient un caractère facultatif, ni le fait que les textes applicables ne prévoient pas la prise en charge par l'État des moyens financiers afférents à ces activités périscolaires, ne sauraient dégager l'État de sa responsabilité que les textes lui confèrent dans ces cas spécifiques [...]* ».

Une clarification juridique sur les conditions et modalités de prise en charge des moyens afférents aux activités périscolaires, et notamment sur le temps de cantine, s'avère donc nécessaire.



Recommandation n°2

Le droit d'accès à la restauration scolaire passe par la suppression

de toute forme de discrimination à l'égard des enfants ou de leur famille, quel qu'en soit le motif. Dans cette perspective, le Défenseur des droits recommande la **mise en conformité de la législation nationale avec les exigences de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant et, à cette fin, de modifier l'article 1er de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 en ces termes : « *La discrimination inclut le refus de mettre en place les aménagements raisonnables requis en faveur des personnes handicapées* ».**

Il recommande également une clarification juridique en ce qui concerne :

- **d'une part, la compétence des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) en matière d'évaluation du besoin d'accompagnement** de l'enfant sur tous ses temps de vie, et notamment sur les temps périscolaires ;
- **d'autre part, les conditions et modalités de prise en charge des moyens afférents aux activités périscolaires** pour les enfants en situation de handicap, s'agissant notamment du besoin d'accompagnement.

II. La tarification du service de restauration scolaire : un outil au service du droit à la cantine pour tous les enfants

Le coût de l'inscription à la cantine scolaire constitue souvent un obstacle majeur pour les familles les plus pauvres. Selon les données statistiques disponibles, 40 % des enfants des familles défavorisées ne mangeraient pas à la cantine contre 17 % des élèves issus des catégories socio-professionnelles supérieures. Les modulations tarifaires et en particulier la tarification progressive liée au niveau de revenu des parents auxquelles peuvent recourir les collectivités jouent ainsi un rôle essentiel pour l'accès à la restauration scolaire. Ils conditionnent largement l'effectivité du droit à la cantine pour tous.

Face au coût de la cantine, dont la facture annuelle moyenne par enfant serait de l'ordre de 400 euros pour le premier degré²³, certains parents éprouvent parfois des difficultés à payer les factures. Les mesures prises par certaines collectivités en la matière,

telles que, par exemple, la mise en place de menus différenciés peuvent entraîner des conséquences défavorables sur la situation des enfants constitutives de discriminations et contraires à leur intérêt supérieur.

a. Moduler les tarifs pour rendre effectif le droit à la cantine scolaire

La tarification du service de restauration scolaire est fixée librement par les collectivités locales. Ce service public facultatif est soumis à des dispositions spécifiques (articles R. 351-52 et R. 351-53 du code de l'éducation) qui prévoient la possibilité de modulations tarifaires, à la condition que celles-ci ne se traduisent pas par une tarification supérieure au coût par usager²⁴.

Lorsque la collectivité en fait le choix, les différenciations tarifaires doivent, en tout état de cause, pour se conformer au principe d'égalité d'accès des usagers au service public, soit résulter d'une loi, soit traduire des différences de situation appréciables entre les usagers, soit être imposée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service²⁵.

²³ A. MATH, op. cit., p. 33.

²⁴ R. 351-52 du code de l'éducation : « Les tarifs de la restauration scolaire fournie aux élèves des écoles maternelles, des écoles élémentaires, des collèges et des lycées de l'enseignement public sont fixés par la collectivité territoriale qui en a la charge ». Article R. 351-53 du même code : « Les tarifs mentionnés à l'article R. 531-52 ne peuvent, y compris lorsqu'une modulation est appliquée, être supérieurs au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration, après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service ».

²⁵ CE, 2 décembre 1987, « Commune de Romainville », n°71028.



Le Défenseur des droits a été saisi des difficultés d'accès à la cantine de plusieurs enfants issus d'une communauté rom installée sur un bidonville d'une commune. La mairie, refusant de considérer les familles comme résidents sur le territoire de la commune, les enfants se voyaient appliquer le tarif correspondant aux personnes extérieures à la commune, tarif très élevé par rapport à la moyenne de cette catégorie (14 €). Les familles ne pouvant acquitter ce tarif, les enfants ne pouvaient accéder au service de restauration scolaire. Par décision n°2016-099 du 21 avril 2016, le Défenseur des droits a recommandé que le tarif appliqué aux enfants résidant dans des campements soit adapté aux ressources des familles. La commune a refusé de donner suite à cette demande. Le Défenseur des droits a contacté l'UNICEF dans le cadre de ce dossier, pour signaler que la ville concernée bénéficiait du label « Ville amie des enfants », ce qui a conduit l'UNICEF à mettre en garde la ville sur la possibilité du retrait de ce label.

Le Défenseur des droits a également été saisi du cas d'une commune qui a créé, à l'occasion d'une mise à jour de sa grille tarifaire de cantine, une catégorie dénommée « enfant du voyage ». Le montant correspondant à cette catégorie (non décrite par la délibération), s'avérait le plus élevé de toutes les tranches tarifaires à l'exception de celle réservée aux personnes extérieures à la commune (le tarif se situant juste en dessous de celle-ci). Le Défenseur des droits a fait valoir auprès de la mairie le caractère discriminatoire de cette catégorie tarifaire. Le conseil municipal a mis en place un comité de pilotage associant les parents d'élèves dans le cadre de la refonte de la grille tarifaire, prévue en juin 2019. La mairie a confirmé au Défenseur des droits avoir supprimé cette catégorie de sa grille tarifaire.

Pour le Défenseur des droits, la tarification choisie par les collectivités ne doit en aucun cas générer des discriminations entre enfants fondées sur un motif prohibé. En outre, la mise en place d'une tarification progressive assise sur le niveau de revenu des parents apparaît de nature à favoriser l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire, y compris des plus pauvres.

L'application d'un tarif « hors commune » aux enfants en situation de handicap scolarisés en classe ULIS peut constituer une discrimination

Les collectivités locales modulent fréquemment le coût du repas en fonction de la domiciliation des élèves. Dans ce cas, la collectivité fixe souvent un tarif plus élevé pour les enfants résidant hors de la collectivité (un tarif « extérieur »), les parents n'étant pas contribuables de celles-ci. La jurisprudence administrative admet ces différenciations tarifaires, sous certaines réserves, notamment l'appréciation du lien de l'enfant ou de sa famille avec la commune d'accueil²⁶.

Comme le reflètent plusieurs réclamations adressées au Défenseur des droits, ce mode de tarification peut s'avérer préjudiciable aux élèves scolarisés en Unités locales pour l'inclusion scolaire (ULIS) qui peuvent se voir appliquer un tarif hors commune ».

Modalité de scolarisation de certains enfants en situation de handicap, les ULIS, décrites par la circulaire n°2015-129 du 21 août 2015 du ministère de l'Éducation Nationale²⁷, sont des « dispositifs ouverts, qui constituent une des modalités de mise en œuvre de l'accessibilité pédagogique. Les élèves orientés en Ulis sont ceux qui, en plus des aménagements et adaptations pédagogiques et des mesures de compensation mis en œuvre par les équipes éducatives, nécessitent un enseignement adapté dans le cadre de regroupements ».

²⁶ CE, 13 mai 1994, « Commune de Dreux », n°116549.

²⁷ Circulaire n°2015-129 du 21 août 2015 du ministère de l'Éducation Nationale, Unités localisées pour l'inclusion scolaire (Ulis), dispositifs pour la scolarisation des élèves en situation de handicap dans le premier et le second degrés, NOR : MENE1504950C, http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=91826

L'article L. 351-1 du code de l'éducation prévoit que l'orientation d'un élève en ULIS relève d'une décision de la CDAPH²⁸. En effet, les enfants en situation de handicap bénéficient d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS), évalué au regard des besoins de l'enfant, par une équipe pluridisciplinaire au sein de la Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH). Une décision d'orientation scolaire en fonction de ce PPS est ensuite validée par la CDAPH. Cette décision s'impose à l'Education nationale tout comme aux parents, qui peuvent en faire appel s'ils la contestent.

Toutefois, dans la mesure où il n'existe pas de dispositif ULIS dans toutes les communes, la direction départementale des services de l'Education nationale veillant à leur répartition sur le territoire, les parents n'ont parfois pas le choix de l'école d'affectation, la décision de la CDAPH s'imposant à eux. Il est ainsi fréquent que les enfants porteurs de handicap ne soient pas scolarisés sur leur lieu de résidence mais dans une commune plus éloignée.

Pour le Défenseur des droits, l'application d'un tarif maximum constitue une discrimination indirecte fondée sur le handicap des enfants. En effet, cette mesure apparemment neutre, applicable à tous les élèves ne résidant pas dans la commune, crée un désavantage particulier pour les enfants scolarisés en ULIS dont les parents ne peuvent choisir librement le lieu de scolarisation (décisions n°2018-095 et n°2018-268).



Recommandation n°3

Le Défenseur des droits recommande, **eu égard à**

l'absence de liberté de choix des parents dans l'affectation des enfants en ULIS, que la tarification du service de restauration scolaire ne soit pas différente pour les élèves résidant dans une commune autre que la commune d'implantation de l'ULIS.

Ne pas réduire le tarif de la restauration scolaire pour les enfants bénéficiant d'un panier-repas dans le cadre d'un Projet d'accueil individualisé (PAI) : une discrimination fondée sur l'état de santé

Le PAI, coordonné par le médecin de la protection maternelle et infantile ou le médecin scolaire définit et organise l'accueil des enfants atteints de pathologie ou de maladie chronique. Dans ce cadre, les enfants sont accueillis au sein du service de restauration scolaire où ils peuvent consommer le panier-repas fourni par les parents. Le service de restauration scolaire fournit les locaux, le personnel et assure la sécurité et la surveillance de l'enfant durant la pause méridienne, mais ne lui fournit pas le repas.

²⁸ « Les enfants et adolescents présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant sont scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires et les établissements visés aux articles L. 213-2, L. 214-6, L. 422-1, L. 422-2 et L. 442-1 du présent code et aux articles L. 811-8 et L. 813-1 du code rural et de la pêche maritime, si nécessaire au sein de dispositifs adaptés, lorsque ce mode de scolarisation répond aux besoins des élèves. Les parents sont étroitement associés à la décision d'orientation et peuvent se faire aider par une personne de leur choix. La décision est prise par la commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles, en accord avec les parents ou le représentant légal. A défaut, les procédures de conciliation et de recours prévues aux articles L. 146-10 et L. 241-9 du même code s'appliquent ».

Afin de tenir compte de la différence de situation de ces élèves, certaines collectivités prévoient un tarif spécifique, en général minoré, pour les familles placées dans cette situation, pour tenir compte des charges fixes du service mises à la disposition de l'enfant.

D'autres collectivités ont fait au contraire le choix de facturer un tarif normal aux familles placées dans cette situation. Ces modalités de tarifications donnent lieu à un certain nombre de litiges dont le Défenseur des droits est saisi.

Pour celui-ci, cette absence de modulation tarifaire conduit à nier la différence de situation objective existant entre les enfants accueillis au sein du service de restauration scolaire, certains bénéficiant de la prestation complète de restauration, d'autres uniquement d'une partie. Si cette situation méconnaît le principe de proportionnalité du service rendu, elle constitue surtout une discrimination fondée sur l'état de santé de l'enfant dont la situation particulière appelle un traitement plus favorable.

Cette discrimination est encore plus flagrante lorsque le prix des repas est majoré, comme c'est parfois le cas.



Recommandation n°4

Le Défenseur des droits recommande que **la tarification de l'accueil au service de restauration scolaire, dans le cas de conclusion d'un PAI avec panier-repas, soit systématiquement minorée** pour tenir compte de la fourniture du repas par les parents.



Un délégué territorial a été saisi du cas de deux familles dont les enfants, soumis à un régime alimentaire strict du fait de

leurs allergies étaient accueillis au service de restauration scolaire par le biais d'un PAI avec fourniture d'un panier-repas. La mairie retranchait 0,50 € du tarif du repas, soit un tarif de 4,95 €, que les familles trouvaient très élevé par rapport aux autres familles bénéficiant du repas classique sur place. Après intervention du délégué, la mairie a accepté de modifier la grille de tarification du repas de 50 % pour les enfants bénéficiant d'un PAI avec panier-repas, soit 2,73 €.

Une mairie a décidé de modifier sa grille de tarification du service de restauration scolaire, en appliquant un surcoût constant de 5,15 € pour les familles bénéficiant d'un PAI, par rapport au repas classique, pour les 20 tranches définies par le conseil municipal. Le Défenseur des droits est intervenu auprès de la mairie pour lui signaler que les familles recourant à un PAI se trouvaient donc pénalisées par rapport aux familles dont les enfants prennent des repas classiques, la progressivité du tarif n'étant pas effective pour toutes les familles. Le Défenseur des droits a souligné le caractère potentiellement discriminatoire, eu égard à l'état de santé des enfants, de ce mode de tarification. La délibération ayant également fait l'objet d'un recours contentieux et à la suite de l'intervention du Défenseur des droits, le conseil municipal a finalement modifié à nouveau la grille tarifaire pour appliquer la progressivité du tarif pour toutes les familles, recourant à un PAI ou non.

b. Factures de cantine non réglées : les enfants ne doivent pas payer pour les parents

En dépit des modulations tarifaires, les familles confrontées à des difficultés financières peuvent se trouver dans l'incapacité de régler le montant des sommes dues, même modestes.

Face à ces situations, certaines collectivités choisissent d'exclure les élèves. D'autres, s'inspirant des pratiques de « déjeuner humiliant » développées notamment aux Etats-Unis, préfèrent quant à elles fournir aux enfants un repas différent de celui servi aux autres élèves afin de faire pression sur les parents.

Dans tous ces cas, le Défenseur des droits tient à rappeler que le recouvrement des factures impayées doit être mené uniquement entre les collectivités et les parents, et doit au maximum éviter d'affecter les enfants.

Les exclusions pour impayés : une remise en cause de l'intérêt supérieur de l'enfant

Le Défenseur des droits a été amené à se saisir d'office de plusieurs cas d'exclusion d'élèves dont les familles se trouvaient redevables d'impayés vis-à-vis de la collectivité, celles-ci ayant pu conduire à mettre en cause l'intérêt supérieur de l'enfant.

Aux termes des dispositions de l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) : « *les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à*

tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation ». Ils « *prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille* ».

En vertu des dispositions de l'article 3 du même texte, « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Pour le juge administratif, le règlement intérieur doit prévoir l'ensemble des sanctions possibles et être porté à la connaissance des usagers du service public de la restauration scolaire²⁹.

A l'occasion de la publication du rapport de 2013, et conformément aux objectifs poursuivis par la CIDE, le Défenseur des droits avait préconisé l'envoi d'une première relance de la facture impayée proposant une rencontre avec les parents, puis éventuellement d'une seconde relance orientant les parents vers le CCAS de la commune.

²⁹ CE, Sect., 9 octobre 1996, « Société Prigest », n°170363. Selon les conclusions du commissaire du gouvernement sous le jugement du tribunal administratif de Marseille du 9 septembre 1998 : « l'exclusion automatique de l'élève dès le deuxième rappel sans que le règlement ne distingue selon l'importance des sommes ni ne précise le délai entre les deux rappels et ne prévoit aucune procédure contradictoire [...] paraît une mesure disproportionnée ».

Pour le Défenseur des droits, si dans le cas où ces démarches se révèlent infructueuses la collectivité peut émettre un titre de recettes et poursuivre le recouvrement, celles-ci doivent être strictement limitées à des échanges entre les titulaires de l'autorité parentale et la collectivité.

Le Défenseur des droits a ainsi recommandé à propos de l'exclusion d'une fillette de cinq ans, escortée hors du restaurant scolaire par une policière municipale en raison de factures de cantine impayées, de clarifier les procédures de recouvrement et d'exclure ce type de démarche, traumatisante pour l'enfant concernée et ses camarades témoins de la scène. Il est en effet inacceptable, eu égard notamment à l'intérêt supérieur de l'enfant, que de telles mesures soient mises en œuvre, celles-ci constituant également un manquement à la déontologie commis par la policière municipale concernée³⁰.

En la matière, la médiation réalisée par les délégués territoriaux du Défenseur des droits joue souvent un rôle essentiel. Généralement, à l'issue de réunions associant l'ensemble des parties (collectivité, parents, parfois médiation académique), une solution est trouvée, permettant aux enfants d'être à nouveau accueillis au sein du service de restauration scolaire.



Un maire a décidé d'exclure de la cantine pour la rentrée 2018 les trois plus jeunes enfants d'une mère de 5 enfants, inscrite dans une procédure de surendettement, en raison d'une dette de 1 200 €, pourtant effacée par la commission de surendettement. Après une réunion de médiation associant le délégué du Défenseur des droits, le maire, les services sociaux, le CCAS et la réclamante, un protocole d'accord a été signé, permettant la réintégration des enfants à la cantine en septembre 2018, la mère s'étant en particulier engagée à régler le paiement préalable des tickets.

Un maire a exclu de la cantine plusieurs enfants en raison de factures impayées. Après plusieurs échanges téléphoniques avec le délégué du Défenseur des droits, le maire a accepté de retirer sa décision et a admis que les enfants ne devaient pas être pénalisés par des litiges concernant les parents.

Repas différenciés pour les enfants dont les familles sont redevables d'impayés : s'opposer à l'importation de la pratique du « déjeuner humiliant »

Face aux factures de cantines impayées, quelques collectivités ont fait le choix de servir aux élèves concernés, sans les exclure du service, un repas différent de celui de leurs camarades.

Cette pratique des menus différenciés, observée aux Etats-Unis sous le nom de « déjeuner humiliant », apparaît comme un moyen de pression sur les parents, pour les amener à régler les factures impayées.

Pour le Défenseur des droits, elle constitue une discrimination fondée sur la situation, réelle ou supposée, de particulière vulnérabilité économique de la famille contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, en application des stipulations précitées des articles 2 et 3 de la CIDE. L'enfant placé dans une telle situation fait l'objet d'une différence de traitement défavorable par rapport à ses camarades en raison d'une situation dont il ne peut être tenu pour responsable et sur laquelle il est dépourvu de toute possibilité d'action.

³⁰ Décision n° MSP-MDE-MDS/2013-125 du Défenseur des droits du 11 juin 2013.



Le Défenseur des droits s'est saisi d'office (décision n°2017-141) de la décision d'un maire, relayée par les médias, de

servir aux enfants dont les parents n'avaient pas acquitté leurs factures de cantine, un repas composé essentiellement de raviolis, différent de celui servi aux autres enfants. Il a dénoncé à la fois la discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique prohibée par l'article 1er de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 et le caractère stigmatisant de cette mesure contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant. Le Défenseur des droits a pris acte de la suppression de la mesure et rappelé la nécessité de concilier le système de tarification des cantines scolaires avec l'intérêt supérieur de l'enfant. Il a en outre recommandé à l'Association des maires de France (AMF) de diffuser auprès de ses membres cette décision condamnant l'importation en France de la pratique du « déjeuner humiliant » (décision 2018-063).

Dans un second cas, un maire a décidé de servir un repas différencié aux enfants dont l'inscription à la cantine n'avait pas été régularisée par les parents. Après s'être là encore saisi d'office de la question, le Défenseur des droits a rappelé sa décision précédente et invité la mairie à utiliser la possibilité, prévue dans son règlement intérieur, de servir les mêmes repas à tous les enfants, même en cas de défaut d'inscription, au titre de la force majeure. La commune a indiqué qu'elle ferait désormais usage de cette possibilité et a confirmé que la régularisation des inscriptions se déroulerait désormais strictement entre les parents et la mairie, sans impact sur les enfants (décision n°2018-237).

Pour le Défenseur des droits, si les dispositions de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 autorisent des différences de traitement lorsqu'elles s'inscrivent dans la poursuite d'un but légitime et s'opèrent par des moyens nécessaires et appropriés, le « déjeuner humiliant » ne saurait en aucun cas faire l'objet de telles justifications.

En effet, le service de repas différenciés aux enfants dont les parents sont redevables de factures impayées ne saurait constituer, eu égard à l'intérêt supérieur de l'enfant, un moyen nécessaire et approprié de poursuivre le recouvrement des factures, bien que celui-ci puisse être considéré comme un objectif légitime. Dès lors, ces pratiques sont susceptibles de révéler l'existence d'une discrimination, prohibée tant par les dispositions de la loi du 27 mai 2008 que par l'article L. 131-13 du code de l'éducation, qui prévoit qu'« *il ne peut être établi aucune discrimination selon [la] situation [des enfants] ou celle de leur famille* ».

Le Défenseur des droits appelle donc l'ensemble des collectivités confrontées à des difficultés de paiement des factures de restauration scolaire à abandonner ce type de pratiques et à renouer le dialogue avec les parents.



Recommandation n°5

Le Défenseur des droits rappelle que **les impayés doivent**

uniquement faire l'objet de procédures entre les collectivités et les parents, sans impact sur les enfants. Il appelle à bannir la pratique du « déjeuner humiliant » visant à servir aux enfants des menus différenciés afin de faire pression sur les parents et ne pas recourir aux exclusions.

Vers la gratuité des repas ? Un premier pas : la cantine à 1 euro

Le problème posé aux familles précaires par le coût de la cantine a conduit à faire émerger une proposition de loi présentée par M. Gaël Le Bohec, député d'Ille-et-Vilaine, le 7 mars 2018, visant à inciter les collectivités compétentes à créer cinq tranches tarifaires, dont la première serait gratuite³¹.

³¹ Proposition de loi du 7 mars 2018 relative à la tarification de la restauration scolaire, créant un nouvel article L. 533-3 du code de l'éducation (en Annexe).



La gratuité permettrait en effet aux familles les plus fragiles de garantir l'inscription de leurs enfants au service de restauration scolaire. Elle répond à ce titre à la vocation sociale de ce service, souvent rappelée au cours des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de la loi *Egalité et citoyenneté* et apparaît de nature à améliorer les conditions d'apprentissage des enfants vivant dans des familles précaires.

Cette modulation des tarifs en considération de la situation de la famille semble d'autant plus opportune que comme le souligne le rapport précité sur « *L'accès à la cantine scolaire pour les enfants de familles défavorisées* »³² dans les faits, celle-ci est plutôt pratiquée dans les moyennes et grandes agglomérations, beaucoup moins dans les petites communes, parfois réticentes à recueillir les informations personnelles de leurs administrés.

A cet égard, compte tenu des contraintes de financement des communes, il convient de lever les incertitudes sur la compensation par l'Etat de cette dépense pour les collectivités qui demeure incertaine (bien que le projet de loi prévoit un tel mécanisme).

Face au risque d'une dévalorisation du service, relevé par le Défenseur des droits en 2013, une seconde option apparaît, qui figure dans la

Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté : le repas de cantine à 1 euro annoncé par le gouvernement le 7 avril 2019³³.

Cette mesure, dont la mise en œuvre était annoncée pour la fin du mois d'avril 2019 dans environ 10 000 communes, vise essentiellement les communes rurales, de 100 à 1 000 habitants, qui pour la plupart pratiquent un tarif unique du repas de cantine, plus défavorable aux familles modestes. Le caractère incitatif du dispositif repose sur l'aide de 2 € par repas que le gouvernement s'est engagé à verser aux collectivités intégrant le dispositif.

Si les modalités pratiques de déploiement de cette tarification peuvent susciter des interrogations et des critiques, tant sur le montant moyen du coût de revient des repas retenu par le gouvernement (4,50 €), que sur son décalage avec la réalité du terrain, certaines collectivités proposant déjà une tarification inférieure à 1 euro pour les tranches de facturation les plus basses³⁴, il n'en demeure pas moins que cette mesure s'avère de nature à renforcer l'effectivité du droit à l'inscription à la cantine pour les enfants scolarisés, en particulier pour les enfants de familles défavorisées.

³² Op. cit., p. 38 et suivantes.

³³ JDD, 7 avril 2019, « La secrétaire d'Etat Christelle Dubos sur le plan pauvreté : "Nous lançons la cantine à 1 euro" » <https://www.lejdd.fr/Societe/la-secretaire-detat-christelle-dubos-sur-le-plan-pauvrete-nous-lancons-la-cantine-a-1-euro-3887522>

³⁴ Gazette des communes, 11 avril 2019, « Cantine à 1 euro : l'AMF dénonce un effet d'annonce » https://www.lagazettedescommunes.com/617322/cantine-a-1-euro-lamf-denonce-un-effet-dannonce/#utm_source=quotidien&utm_medium=Email&utm_campaign=2019-04-11-

III. La composition des repas au centre de toutes les attentions

Le Défenseur des droits constate que le choix des menus cristallise de plus en plus de nombreux débats qui traversent la société à l'heure actuelle, touchant aux convictions religieuses et aux interdits alimentaires qui peuvent s'y attacher, aux convictions philosophiques visant les modes d'alimentation et, en définitive, à la place qui doit leur revenir dans le champ éducatif.

a. Recourir au Projet d'Accueil Individualisé (PAI) pour adapter les menus aux troubles de santé des enfants

De nombreux troubles de santé (diabète, allergies, etc.) imposent aux enfants de respecter certaines prescriptions alimentaires d'ordre médical.

S'agissant des allergies, les données publiées par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) font état d'une proportion de 4,5 % d'enfants souffrant d'une allergie ou d'une intolérance alimentaire³⁵. Si la diversité méthodologique de recueil des données ne permet pas, à l'heure actuelle, d'établir avec précision la prévalence des allergies et intolérances alimentaires chez les enfants, les chiffres recueillis par les différentes études démontrent néanmoins une augmentation régulière du nombre d'enfants concernés depuis la fin des années 1990.

En fonction de l'état de santé de l'enfant, son accueil au sein du service de restauration scolaire peut nécessiter l'établissement d'un Projet d'Accueil Individualisé, avec ou sans fourniture d'un panier-repas par les parents.

La circulaire ministérielle n°2003-135 du 8 septembre 2003 relative à l'accueil en collectivité des enfants et des adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période, définit les aménagements qu'il convient de mettre en place afin que tout enfant ayant besoin d'un régime alimentaire particulier, puisse profiter des services de restauration collective³⁶, soit grâce à la fourniture d'un plateau-repas spécifique cuisiné par les services, soit d'un panier-repas fourni par la famille. Dans tous les cas où un régime spécifique ne peut être mis en

³⁵ Cf. l'avis de l'ANSES relatif à l'actualisation des données du rapport « allergies alimentaires » : état des lieux et propositions d'orientations, 3 décembre 2018, <https://www.anses.fr/fr/system/files/NUT2015SA0257.pdf>

³⁶ Ces modalités sont les suivantes : • soit les services de restauration fournissent des repas adaptés au régime particulier en application des recommandations du médecin prescripteur ; • soit l'enfant consomme, dans les lieux prévus pour la restauration collective, le panier-repas fourni par les parents, selon des modalités définies dans le projet d'accueil individualisé (PAI). Dans ce cas, la famille assume la pleine et entière responsabilité de la fourniture du repas (composants, couverts, conditionnements et contenants nécessaires au transport et au stockage de l'ensemble).

place, conformément aux dispositions de la circulaire interministérielle n°2001-118 du 25 juin 2001 relative à la composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments, les paniers-repas peuvent être autorisés.

Le PAI est un protocole établi par écrit entre les parents, le responsable d'établissement scolaire (en concertation avec l'équipe éducative), le médecin scolaire (en concertation avec le médecin traitant), le maire ou son représentant, qui a pour objet d'organiser, dans le respect des compétences de chacun et compte tenu des besoins spécifiques de l'enfant, les modalités particulières de son accueil et de fixer les conditions d'intervention des différents partenaires. Y sont notamment précisés : les régimes alimentaires ; les conditions des prises de repas ; les interventions médicales, paramédicales ou de soutien, leur fréquence, leur durée, leur contenu, les méthodes et les aménagements souhaités.

Selon la nature du trouble de santé, il appartient au médecin prescripteur d'adresser au médecin scolaire, avec l'autorisation des parents : la prescription ou non d'un régime alimentaire ; les demandes d'aménagements spécifiques qu'il convient d'apporter dans le cadre de la collectivité ; l'ordonnance qui indique avec précision le médicament qu'il convient d'administrer : nom, doses et horaires. C'est à partir de ces éléments que le PAI sera mis au point par le chef d'établissement avec le médecin scolaire. Le protocole d'urgence, le cas échéant, est joint dans son intégralité au PAI.

Comme le montrent certaines réclamations adressées au Défenseur des droits, les parents souhaitent parfois fournir eux-mêmes des paniers-repas plutôt que bénéficier des repas spécifiques confectionnés par le service de restauration scolaire. Toutefois ce choix n'est pas laissé aux familles : c'est bien la collectivité qui met en place la modalité de son choix pour

permettre l'accueil de tous les enfants : elle respecte en ce sens ses obligations d'accueillir tous les enfants, sans discrimination, et en mettant les aménagements nécessaires en place. Les parents ne peuvent donc pas exiger que des paniers-repas soient acceptés si la municipalité fournit par ailleurs des plateaux-repas adaptés.

Seule une évaluation médicale peut être prise en compte par les services de restauration scolaire pour modifier les menus, voire les modalités des repas. En effet, le PAI est avant tout un document se fondant sur une évaluation médicale de la situation de l'enfant et de ses besoins : ni la famille, ni les mairies ne peuvent se substituer à cet avis médical.

Dans le cas où l'alimentation en restauration collective serait impossible, sous ces deux formes, la circulaire précise qu'il convient alors d'organiser au niveau local les modalités permettant d'apporter une aide aux familles en s'appuyant éventuellement sur les expériences pilotes mettant en œuvre un régime spécifique. La circulaire de 2003 serait en cours d'actualisation, afin de permettre d'autres modalités de mise en œuvre de PAI.

Le Défenseur des droits relève que plusieurs cas de refus d'accès à la cantine dont il a eu à connaître concernaient des enfants allergiques ou intolérants à certains aliments, certains sans protocole d'urgence, pour lesquels une éviction simple de l'aliment en cause aurait été possible.

Le Défenseur des droits rappelle que les services doivent étudier la situation de chaque enfant au cas par cas et qu'une exclusion du service de restauration scolaire est susceptible de constituer une discrimination fondée sur l'état de santé. De même, tout règlement tendant à refuser systématiquement l'admission de ces enfants en raison de l'existence d'un PAI pourrait être considéré comme illégal en raison de son caractère discriminatoire³⁷.

³⁷ CAA Marseille, 9 mars 2009, « Ville de Marseille », n°08MA03041, concernant l'accès des enfants allergiques à une crèche municipale de la commune de Marseille sur le temps des repas. La CAA a jugé que « les dispositions du règlement intérieur des crèches de la ville, qui aboutissent à exclusion de manière systématique d'un accueil en crèche durant la période des repas, sans prise en compte du degré ou de la complexité de l'intolérance dont il est affecté, tout enfant atteint d'une allergie alimentaire, méconnaît le principe d'égalité de traitement, en établissant une discrimination fondée sur l'état de santé des enfants ».



Un enfant de petite section de maternelle, allergique aux protéines de lait, bénéficiait d'un PAI impliquant la préparation

d'un panier-repas par les parents, qui pouvait être consommé dans la salle commune du restaurant scolaire, avec ses camarades. La mairie a cependant décidé de faire déjeuner l'enfant à une table isolée, dans une autre salle. Après une première intervention du Défenseur des droits, un accord a été trouvé entre les parties, qui permettait à l'enfant de déjeuner avec ses camarades, sous la surveillance d'un animateur.

Cependant, quelques années plus tard la famille a de nouveau saisi le Défenseur des droits en indiquant que les conditions du repas n'avaient pas évolué, alors que leur fils ne souffrait plus d'allergie, le PAI ayant été modifié pour intégrer sa sélectivité alimentaire,

induite par son handicap (trouble du spectre de l'autisme – TSA). Bien que l'enfant ait dû toujours s'alimenter via un panier-repas en raison de son handicap sensoriel, aucune contre-indication n'était formulée concernant la prise des repas en commun avec ses camarades. Le Défenseur des droits a souligné auprès de la mairie que cette décision d'isoler les enfants bénéficiant d'un PAI sur le temps méridien avait un caractère discriminatoire et s'avérait contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant (décision n°2017-025). Le maire a fait savoir au Défenseur des droits qu'il faisait modifier le règlement de service et autorisait l'enfant à déjeuner dans la salle de restauration commune.

b. Servir un menu de substitution pour respecter les convictions religieuses n'est pas contraire au principe de laïcité

Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux communes un aménagement des repas en fonction des convictions philosophiques ou religieuses des familles. Lorsque des repas de substitution sont néanmoins proposés, ceux-ci résultent exclusivement de la libre initiative des collectivités concernées.

En l'absence d'obligation pour les collectivités, les refus opposés aux demandes de menus de substitution ne revêtent pas un caractère discriminatoire.

En revanche, le Défenseur des droits a été amené à se prononcer plus récemment sur les décisions prises par certaines collectivités visant à supprimer ces menus de cantines au sein desquelles ils étaient auparavant servis.

Ces décisions se fondent sur une conception extensive du principe de laïcité qui procède d'un certain brouillage conceptuel et caractérisé par un glissement de la conception pluraliste de la laïcité instaurée en 1905 vers une « nouvelle laïcité » plus intransigente.

Pour le Défenseur des droits, l'application du principe de laïcité, qui a pour corollaire le principe de neutralité des services publics à l'égard de l'ensemble des religions et des croyances, ne saurait justifier la suppression de tels menus sauf à constituer une discrimination fondée sur les convictions religieuses et porter atteinte tant à la liberté de conscience qu'à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Les demandes de mise en place de menus de substitution par les parents : entre absence d'obligation des communes et respect de la liberté de conscience des élèves

L'article 1^{er} de la Constitution dispose : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances ». En conséquence, le principe de laïcité implique le strict respect d'un principe de neutralité des services publics à l'égard de l'ensemble des religions et des croyances.

Cette neutralité n'interdit pas, néanmoins, que certains aménagements puissent être apportés au fonctionnement du service, afin d'assurer le respect des croyances et des cultes. Ainsi que le rappelle la Charte de la laïcité dans les services publics (Circulaire du Premier Ministre n°5209/SG du 13 avril 2007), « le service s'efforce de prendre en considération les convictions des usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement ».

La circulaire du 16 août 2011 du ministre de l'Intérieur a eu pour but de rappeler les principes précisément applicables dans le cadre de la restauration collective du service public, notamment les établissements scolaires et les hôpitaux. Cette circulaire a ainsi clairement rappelé que « des demandes particulières, fondées sur des motifs religieux, ne peuvent justifier une adaptation du service public ». Ainsi, les collectivités locales responsables de la restauration scolaire fixent librement les règles en la matière, notamment sur la composition des menus. La circulaire du 16 août 2011 pose clairement que « le fait de prévoir des menus en raison de pratiques confessionnelles ne constitue ni un droit pour l'utilisateur ni une obligation pour les collectivités ».

Le refus d'une collectivité d'adapter un repas en fonction des convictions religieuses des familles (ne pas servir de viande, proposer un plat de volaille à la place d'un plat à base de porc, etc.) ne saurait être assimilé à une pratique discriminatoire puisqu'aucun refus de principe concernant l'accès à la cantine n'est opposé aux parents.

La juridiction administrative apprécie également, dans les cas qui lui sont soumis, si la collectivité compétente est en mesure ou pas d'adapter son service afin de répondre à la demande des parents. Lorsque ces demandes se traduisent par de trop grandes contraintes d'organisation et de fonctionnement du service, le juge confirme le refus opposé aux demandes des parents³⁸. Le Défenseur des droits peut être amené à solliciter des éléments complémentaires d'explication sur ce point aux collectivités, dans le cadre de l'instruction de ces réclamations.

Si la collectivité n'est pas tenue d'accéder aux demandes de menus de substitution, elle ne peut en revanche en aucun cas, sauf à porter une atteinte grave à la liberté de religion, contraindre un enfant à manger un plat contenant un aliment contraire aux prescriptions alimentaires que lui imposent ses convictions religieuses.



La demande d'un parent d'élève tendant à ce qu'il ne soit pas servi de viande de porc, ni de viande en général, à sa fille, âgée de 7 ans, au restaurant scolaire mais uniquement une part de légumes, s'est heurtée à un refus de la mairie. Le père de la fillette a saisi le Défenseur des droits en indiquant que celle-ci serait forcée de goûter à tous les plats. Dans le cadre de l'instruction du dossier, la mairie a indiqué être confrontée à des demandes de plus en plus nombreuses et répondant à des motifs divers, qu'elle n'était pas concrètement en mesure de satisfaire. La mairie a mentionné sa « Charte Restauration », invitant les enfants à goûter de tout, mais en précisant que leur refus, le cas échéant, était toujours respecté. Il a également été indiqué au Défenseur des droits qu'une viande de substitution à la viande de porc était toujours présentée et clairement identifiée lors du service au self. La mairie a confirmé qu'aucune contrainte n'avait été et ne serait exercée sur la fillette.

³⁸ TA Marseille, 1er octobre 1996, « Mme Z... », n°963523 ; CE, ord. réf., 25 octobre 2002, « Mme R... », n°251161 ; TA Cergy, 30 septembre 2015, « M. et Mme M... », n°1411141. A contrario : TA Versailles, 9 juillet 2015, « M. et Mme E... », n°1106673.

Afin d'éviter tout litige, il apparaît opportun que les mairies ne souhaitant pas mettre en place de menus de substitution prévoient un affichage des menus à l'avance de manière à permettre aux parents de prévoir les jours de présence de leur enfant.

La suppression des menus de substitution par les mairies : l'invocation controversée du principe de laïcité

Parallèlement aux demandes des familles de pouvoir disposer de menus conformes à leurs convictions religieuses ou philosophiques, le Défenseur des droits a été sollicité dans le cadre de contentieux visant les décisions de certains conseils municipaux de supprimer les menus de substitution proposés jusque-là par le service de restauration scolaire.

Là encore, la juridiction administrative vérifie les motifs liés à l'organisation et au fonctionnement du service fondant la délibération du conseil municipal, qui demeure le fondement juridique essentiel d'une telle modification du service de restauration scolaire.

Or, la plupart des délibérations intervenues sur ce sujet et ayant donné lieu à contentieux sont au contraire fondées sur le respect du principe de laïcité, mis en avant par les collectivités.

Le Défenseur des droits tient à rappeler que toute modification du règlement du service de restauration scolaire relève de la compétence du conseil municipal ou de l'assemblée délibérante de l'EPCI, aucune décision unilatérale du maire ne pouvant intervenir en la matière³⁹.

Surtout, le Défenseur des droits rappelle que le principe de laïcité ne s'oppose pas en lui-même à la pratique des menus de substitution. L'application de ce principe, qui implique le respect du principe de neutralité des services publics à l'égard de l'ensemble des religions et des croyances, ne saurait justifier la suppression de tels menus sauf à constituer une discrimination fondée sur la religion prohibée par la loi du 27 mai 2008 et porter atteinte tant à la liberté de conscience qu'à l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3 de la CIDE.



Le Défenseur des droits a présenté des observations dans deux contentieux distincts visant la suppression de menus de substitution

au sein du service de restauration scolaire.

Il a d'abord été invité par un tribunal administratif à présenter ses observations dans le cadre d'un contentieux relatif à une décision de suppression fondée sur le principe de laïcité, à laquelle le maire a souhaité donner une publicité large. Compte tenu notamment du fait que cette commune proposait des menus de substitution à la viande de porc depuis 1984 sans difficulté particulière, le Défenseur des droits a rappelé que le principe de laïcité, en lui-même, ne pouvait fonder cette suppression, la mairie n'apportant par ailleurs aucun élément concernant des contraintes particulières d'organisation ou de fonctionnement liées aux menus de substitution. Le Défenseur des droits a également indiqué que ces mesures lui apparaissaient discriminatoires et contraires à l'intérêt supérieur de l'enfant (décision n°2017-132). Le tribunal administratif ayant annulé la décision du maire et la délibération du conseil municipal⁴⁰, la commune a interjeté appel. La cour administrative d'appel, devant laquelle le Défenseur des droits a également présenté ses observations, a annulé le jugement du tribunal administratif, fondé sur la méconnaissance de l'intérêt supérieur de l'enfant, mais a confirmé l'annulation de la décision et de la délibération, en indiquant que le principe de laïcité ne pouvait à lui seul fonder cette mesure (arrêt du 23 octobre 2018)⁴¹.

³⁹ CE Sect., 6 janvier 1995, « Ville de Paris », n° 93428.

⁴⁰ TA Dijon, 28 août 2017, « LDJM c/ Commune de X. », n°1502100.

⁴¹ CAA Lyon, 23 octobre 2018, « Commune de X. », n°17LY03323.



Le Défenseur des droits s'est également saisi d'office de la décision d'un maire de supprimer les menus de substitution servis dans sa commune et d'imposer le service d'un plat à base de porc toutes les semaines à compter du 1^{er} janvier 2018. Cette décision ayant fait l'objet d'un recours contentieux, le Défenseur des droits a présenté ses observations devant le tribunal administratif en soulignant que cette mesure, qui porte atteinte à la liberté religieuse des enfants garantie par la CIDE constitue également une discrimination fondée sur les convictions (décision n° 2018-249). La juridiction a annulé la décision du maire pour incompétence, seul le conseil municipal étant en mesure de modifier les modalités d'organisation du service de restauration scolaire.

Il résulte de cette jurisprudence récente⁴² une attention plus marquée portée à l'intérêt supérieur de l'enfant, par le biais de la prise en compte de sa liberté de conscience, ainsi que la confirmation que le principe de laïcité ne s'oppose pas, par lui-même, à la pratique des menus de substitution dans les cantines scolaires. Il est également réaffirmé que ce principe ne peut à lui seul fonder légalement une délibération du conseil municipal ayant pour objet de supprimer les menus de substitution, en particulier si cette possibilité est offerte aux familles depuis de nombreuses années et ne soulève pas de contrainte particulière d'organisation. Le Défenseur des droits demeurera attentif aux développements de cette jurisprudence.

⁴² Cette jurisprudence n'est pas encore définitive, la mairie mise en cause dans la première affaire ayant formé un pourvoi en cassation auprès du Conseil d'Etat. Par décision n°2019-055 le Défenseur des droits a produit des observations dans le cadre de ce pourvoi.

c. Convictions et modes d'alimentation : le recours au PAI n'est pas une solution pour les régimes végétariens ou vegans

Les PAI déjà évoqués dans ce rapport font également l'objet d'une attention croissante de certains parents voyant dans le recours au panier-repas un moyen permettant aux enfants de s'alimenter conformément à leurs convictions religieuses ou philosophiques sur les modes d'alimentation et de contourner l'absence de menus de substitution.

Le Défenseur des droits a ainsi été saisi de plusieurs réclamations émanant de familles ayant adopté un régime alimentaire de type végétarien, vegan ou avec éviction totale des protéines animales, souhaitant bénéficier d'un PAI pour que leurs enfants déjeunent à la cantine, munis de paniers-repas préparés par les familles.



Un père a saisi le Défenseur des droits du refus d'une mairie de signer un PAI sollicité pour ses deux filles, scolarisées à l'école primaire, afin

de leur permettre d'apporter un panier-repas conforme à leurs convictions philosophiques (menus entièrement vegans). Le médecin scolaire a refusé de signer le PAI car aucun trouble de santé n'était présent, la mairie a confirmé ne pas pouvoir s'engager dans une démarche de PAI dans cette hypothèse. Le Défenseur des droits a indiqué au père que le cadre actuellement applicable aux PAI prévoit que celui-ci est strictement réservé aux enfants souffrant de troubles de santé et qu'il ne peut être utilisé pour satisfaire des choix personnels d'alimentation.

Le recours au PAI intervient dans un cadre strict et requiert notamment l'approbation du médecin scolaire. En conséquence, les enfants ne présentant aucun trouble de santé lié à l'alimentation ne sont pas fondés à être accueillis à la cantine dans le cadre d'un PAI.

Le Défenseur des droits relève, à cet égard, l'augmentation significative de réclamations ayant trait à l'éviction de la viande et en général des protéines animales au sein des menus servis dans les restaurants scolaires. Plusieurs réclamations font état d'une attention particulière portée à l'écologie, au développement durable, à la préoccupation liée à la réduction nécessaire de la consommation de viande, afin de préserver les ressources naturelles.

Cependant, le Programme national nutrition santé, qui sert de guide à l'élaboration des menus servis dans les cantines, prévoit une quantité minimale de protéines animales pour les enfants de la classe d'âge concernée⁴³. Les collectivités compétentes ou leurs prestataires élaborent donc les repas suivant des standards et des normes de qualité nutritionnelle qui ne coïncident pas toujours avec les objectifs recherchés par les parents et qui font également l'objet de remises en question par certaines ONG⁴⁴.

Le Défenseur des droits prête ainsi une attention particulière à l'expérimentation qui va être menée à compter du mois d'octobre 2019 au plus tard, issue de la loi n°2018-938 Agriculture et alimentation du 30 octobre 2018. Celle-ci a en effet introduit un nouvel article au sein du code rural et de la pêche maritime (article L. 230-5-6), qui prévoit :

⁴³ Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024614763>

⁴⁴ Voir notamment le rapport de Greenpeace France, « Viande et produits laitiers : l'État laisserait-il les lobbies contrôler l'assiette de nos enfants ? », décembre 2017, https://cdn.greenpeace.fr/site/uploads/2017/12/rapport_greenpeace_viability_et_produits_laitiers_a_la_cantine-1.pdf?ga=2.155997822.473514957.1512386565-1340794841.1512386565



« A titre expérimental, [...] pour une durée de deux ans, les gestionnaires, publics ou privés, des services de restauration collective scolaire sont tenus de proposer, au moins une fois par semaine, un menu végétarien. Ce menu peut être composé de protéines animales ou végétales [...] ». Cette disposition, issue de plusieurs amendements en cours de discussion sur le texte, visait explicitement à faire diminuer la part de consommation de viande des élèves accueillis dans les services de restauration scolaire, mais également à permettre de concilier cet objectif avec le respect de la liberté de conscience des élèves⁴⁵.

Cette expérimentation pourrait ainsi permettre de répondre à la demande des parents qui sollicitent actuellement des collectivités, faute d'alternative conforme à leurs attentes, la conclusion d'un PAI afin de fournir à leurs enfants des paniers-repas confectionnés par leurs soins. Car, en définitive, il importe que les PAI demeurent strictement réservés aux enfants présentant des troubles de santé spécifiques.



Recommandation n°6

Le Défenseur des droits préconise une **réflexion sur la généralisation**

du repas végétarien de substitution, dans toutes les collectivités où une telle mesure peut être mise en œuvre, celle-ci permettant de résoudre de nombreux litiges liés aux demandes d'adaptation des menus, dans la suite de l'adoption de l'article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime.

⁴⁵ Exposé des motifs de l'amendement n°CE1248 présenté le 13 avril 2018 par Mme VALETTA ARDISSON et M. TROMPILLE : « En France, la législation oblige de servir viande, poisson et produits laitiers à des fréquences définies. Elle empêche ainsi les familles qui le souhaiteraient de voir leur enfant bénéficier quotidiennement de repas végétariens ou végétaliens équilibrés, et instaure de fait une discrimination pour ces familles. La proposition d'une option végétarienne quotidienne équilibrée, qui convient à toutes les communautés religieuses et philosophiques, favoriserait au contraire l'accès à la cantine du plus grand nombre ». Exposé des motifs de l'amendement n°792 présenté le 7 septembre 2018 par Mme CAZEBONNE et al. : « En France, la réglementation impose de servir de la viande à une fréquence définie. Or, une diversification des protéines dans l'alimentation constitue un chemin important dans la voie de la transition écologique qui s'avère chaque jour plus urgente. L'école peut et doit jouer le rôle important d'initier les enfants à la possibilité de manger sainement tout en diversifiant l'origine des protéines consommées. L'objectif est d'évaluer l'incidence de la présence d'options végétariennes sur le gaspillage alimentaire, puisque la part « viande, poissons, œufs » représente près de 50 % du coût de ce gaspillage. L'objectif est également d'évaluer l'impact d'options végétariennes quotidiennes, grâce auxquelles les convictions de l'ensemble de la population seraient respectées, sur l'accès à la restauration collective, et notamment à la restauration scolaire, où une alimentation saine contribue à la réussite scolaire ».



Conclusion

Les réclamations concernant la cantine scolaire adressées au Défenseur des droits depuis 2013, année de la publication du rapport sur *L'égal accès des enfants à la cantine scolaire*, mettent en évidence de nombreuses évolutions, à la fois sociétales, législatives et jurisprudentielles.

Si la cantine paraît d'abord importante pour les parents, en favorisant leur insertion professionnelle, elle tend de plus en plus à jouer un rôle essentiel pour les enfants. Répondant à une véritable vocation sociale, l'accès à la cantine, qui aux termes du nouvel article L. 131-13 du code de l'éducation constitue désormais un droit pour tous les enfants, favorise l'apprentissage scolaire, en particulier pour des enfants de familles défavorisées ou confrontés à des difficultés particulières, telles que l'hébergement dans des habitats précaires. Il contribue également à l'inclusion des enfants en situation de handicap ou victimes de troubles de santé. Dans cette perspective, l'éradication des différentes formes de discrimination dénoncées tout au long de ce rapport apparaît comme une condition sine qua non du caractère effectif du droit à l'éducation et de l'obligation scolaire.

En dépit de ce rôle primordial, le droit pour tous les enfants à l'inscription à la cantine des écoles primaires demeure toutefois conditionné par l'existence même d'un service de restauration scolaire. Or dans le premier degré, ce dernier constitue un service public administratif facultatif, soumis au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Celles-ci doivent en effet faire face à l'augmentation constante de la fréquentation du service de restauration scolaire et à des contraintes supplémentaires. Conformément aux exigences de la jurisprudence en vigueur, ce service doit désormais être « adapté et proportionné » au nombre d'enfants inscrits à l'école primaire, ce qui ne va pas sans interrogations dans certaines collectivités où les conditions matérielles d'accueil sont déjà saturées ou proches de la saturation (tant en termes de locaux que de personnel).

Sans méconnaître l'ensemble des contraintes pesant actuellement sur les collectivités, le Défenseur des droits constate toutefois qu'en l'absence de service public obligatoire l'effectivité du droit à la cantine pour tous les enfants de l'école primaire demeure tributaire des inégalités territoriales.

Ainsi, et au regard de l'évolution sociale actuelle et des enjeux qui s'attachent désormais à la cantine scolaire, le Défenseur des droits estime qu'une réflexion sur l'évolution du statut du service public de restauration scolaire mériterait d'être amorcée. Pour paraphraser les termes de l'ordonnance du juge des référés du Conseil d'Etat du 20 avril 2011, il incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de réfléchir à l'ensemble des mesures nécessaires pour que le droit à l'éducation et l'obligation scolaire aient un caractère effectif.

Annexes



Les documents ci-dessous sont consultables directement en ligne dans la version numérique du rapport, en cliquant simplement sur le titre.

Par ailleurs, l'ensemble des décisions du Défenseur des droits est consultable sur le site www.defenseurdesdroits.fr, dans la rubrique « Espace juridique/ Décisions ».

Les arrêts des cours administratives d'appel sont publiés sur le site : www.legifrance.fr.

La proposition de loi est consultable sur le site www.assemblee-nationale.fr.

- 1) Décision du Défenseur des droits n°2018-173 du 11 juin 2018 relative à des observations en justice devant une cour administrative d'appel (inscription au service de restauration scolaire).
- 2) CAA Nancy, 5 février 2019, n° 18NC00237 (inscription au service de restauration scolaire).
- 3) Décision du Défenseur des droits MLD n°2012-167 du 30 novembre 2012 relative à l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extrascolaires.
- 4) Décision du Défenseur des droits n°2017-025 du 26 janvier 2017 relative à la discrimination d'un enfant handicapé au sein d'une cantine scolaire.
- 5) Décision du Défenseur des droits n°2018-095 du 3 mai 2018 relative à l'application du tarif de cantine « Extérieur » aux enfants porteurs de handicap scolarisés dans un dispositif ULIS.
- 6) Décision du Défenseur des droits n°2018-063 du 22 février 2018 relative à la fourniture dans une cantine scolaire d'un repas spécifique aux enfants dont les parents n'ont pas acquitté leurs factures.
- 7) Décision du Défenseur des droits MSP-MDE-MDS 2013-125 du 11 juin 2013 relative à l'intervention d'une fonctionnaire de police municipale auprès d'un enfant de 5 ans dans une cantine scolaire suite à une mesure d'exclusion du restaurant scolaire.
- 8) Décision du Défenseur des droits n°2018-062 du 7 mars 2018 relative à des observations en justice devant une cour administrative d'appel (suppression de menus de substitution).
- 9) CAA Lyon, 23 octobre 2018, n°17LY03323 (suppression de menus de substitution).
- 10) CAA Nantes, 25 juin 2018, n°17NT02963 (financement des AESH sur les temps périscolaires).
- 11) Proposition de loi du 7 mars 2018 de M. Gaël LE BOHEC, relative à la tarification de la restauration scolaire.

Défenseur des droits
TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07
Tél. : 09 69 39 00 00
www.defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :
 www.defenseurdesdroits.fr 

