

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**LE DÉFENSEUR
DES DROITS**
defenseurdesdroits.fr



Rapport du Défenseur des droits

L'ÉGAL ACCÈS DES ENFANTS À LA CANTINE DE L'ÉCOLE PRIMAIRE

– 28 mars 2013 –

Sommaire

Introduction : Le contexte de la prise en considération du sujet des cantines scolaires par le Défenseur des droits	4
I. Les conditions générales d'accès au service de restauration scolaire	6
A. Formes et statut juridique des services de restauration scolaire	6
B. Le principe d'égal accès au service public	7
C. Le principe de non-discrimination dans l'accès à un service	8
D. La difficulté de définir des critères de restriction d'accès objectifs	8
II. L'accès à la cantine des enfants handicapés ou souffrant de troubles de santé ...	11
A. L'accueil à la cantine des enfants handicapés	11
B. Les enfants souffrant de troubles de santé (allergie ou intolérance alimentaire, diabète...)	12
III. L'accès à la cantine au regard des convictions religieuses ou philosophiques ..	14
A. Les revendications religieuses	14
B. Les revendications philosophiques	15
IV. Les problématiques liées à la tarification et à la facturation	16
A. La tarification	16
B. La facturation	17
C. La situation des enfants handicapés scolarisés hors de leur commune de résidence	17
V. Les sanctions pour les familles : difficultés et pistes de solutions	18
A. Les sanctions pour impayés	18
B. Les sanctions en raison du comportement de l'enfant	19
Synthèse des recommandations	21
Annexes	23

Les missions du Défenseur des droits

Créé par la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est une autorité indépendante de rang constitutionnel, qui reprend les missions exercées précédemment par quatre autorités administratives indépendantes distinctes : le Médiateur de la République, le Défenseur des enfants, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (Cnds) et la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde).

Le Défenseur des droits exerce d'une part une mission de protection des droits et libertés, dans le cadre du traitement des réclamations individuelles qui lui sont adressées ou des cas dont il se saisit d'office. Ainsi, il peut être saisi directement et gratuitement par toute personne physique ou morale :

- qui estime être lésée par le fonctionnement d'une administration ou d'un service public ;
- qui estime être victime d'une discrimination directe ou indirecte, prohibée par la loi ou par un engagement international, que l'auteur présumé de cette discrimination soit une personne privée ou publique ;
- qui est victime ou témoin de faits dont elle estime qu'ils constituent un manquement à la déontologie par des personnes exerçant une activité de sécurité sur le territoire de la République ;
- qui considère que les droits fondamentaux d'un enfant ou d'un adolescent ne sont pas respectés, ou qu'une situation met en cause son intérêt. Dans ce cas, les personnes habilitées à saisir le Défenseur des droits sont : l'enfant ou l'adolescent lui-même, son représentant légal, un membre de sa famille, un représentant d'un service médical, social ou d'une association de défense des droits de l'enfant.

D'autre part, le Défenseur des droits exerce une mission de promotion des droits et de l'égalité, en particulier au titre des recommandations générales qu'il formule.

S'informer :

par téléphone au 09 69 39 00 00
ou sur le site www.defenseurdesdroits.fr

Saisir :

- par le formulaire en ligne www.defenseurdesdroits.fr
- par les délégués du Défenseur des droits dans les départements (rubrique « saisir » du site)
- par courrier postal : 7 rue St-Florentin 75409 Paris Cedex 08

Ce rapport s'appuie sur les réclamations individuelles traitées concernant l'accès aux cantines scolaires et le service rendu, identifie quelques bonnes pratiques et formule certaines recommandations générales visant à un égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire.

Le contexte de la prise en considération du sujet des cantines scolaires par le Défenseur des droits

La cantine occupe une place importante dans l'alimentation et le quotidien des enfants. L'alimentation d'un enfant d'âge scolaire est essentielle pour sa croissance, son développement psychomoteur et ses capacités d'apprentissage. Le repas quotidien servi à l'école primaire est d'autant plus important dans un contexte de précarisation croissante des familles. En effet, le repas de midi représente encore, pour certains, le seul repas complet et équilibré de la journée¹. Alerté par des cas de refus d'accès à ce service, le Défenseur des droits a décidé de s'intéresser de plus près à ce sujet.

Le Défenseur des droits est placé au cœur des problématiques rencontrées dans les cantines scolaires :

- au titre de l'accès aux droits et des difficultés rencontrées par nos concitoyens avec les services publics ;
- au titre du principe d'égal accès aux services publics et du principe de non-discrimination à l'égard des enfants souffrant de troubles de santé ou de handicap, voire, à l'égard des femmes (l'impossibilité d'inscription de l'enfant à la cantine pouvant avoir une incidence directe sur l'employabilité de ces dernières) ;
- au titre des droits de l'enfant et de la défense de son intérêt supérieur.

Aussi, le Défenseur des droits a-t-il décidé de mener une double action à l'occasion de la rentrée scolaire 2012 :

- un recueil de témoignages sur l'accès aux cantines et le service rendu par celles-ci, obtenus par le biais du site www.defenseurdesdroits.fr, et émanant de parents d'élèves, de maires, d'associations ou des professionnels de la restauration scolaire, afin d'élaborer ce recueil de recommandations juridiques et de bonnes pratiques ;
- une aide immédiate aux parents, à leurs enfants ainsi qu'aux collectivités qui rencontrent des difficultés pour l'organisation de leur service de restauration scolaire et l'accueil des enfants. A cet égard, suite aux saisines des délégués locaux ou du siège de l'institution, opérées par le biais d'un formulaire mis en ligne le temps de l'opération sur le site internet de l'institution, les services du Défenseur des droits ont ainsi mis en œuvre des moyens utiles pour, d'une part, informer les différents acteurs sur leurs droits et obligations réciproques et, d'autre part, résoudre les difficultés rencontrées.

Deux thématiques ont émergé lors de cet appel à témoignages :

- les conditions d'accès aux cantines scolaires (critères de disponibilité des parents ou de santé/handicap des enfants au regard, notamment, du principe d'égal accès au service public) ;
- le service rendu par celles-ci au regard notamment de l'état de santé de l'enfant et des obligations de sécurité alimentaire ou du respect du principe de neutralité religieuse.

Deux autres thématiques sont abordées dans ce rapport : d'une part les tarifications et facturations, d'autre part, les sanctions.

1. Le cri d'alarme des maires face à la crise sociale, *Le Monde*, dimanche 16-lundi 17 septembre 2012

L'APPEL AUX TÉMOIGNAGES DU DÉFENSEUR DES DROITS

Du 28 août au 28 septembre 2012, 1200 formulaires ont été complétés en ligne sur le site internet du Défenseur des droits. La très grande majorité d'entre eux ont été remplis par des parents, une trentaine émanant d'enfants et une dizaine d'élus. Les délégués du Défenseur des droits, présents sur tout le territoire, ont également fait part de bonnes pratiques dont ils avaient connaissance.

L'institution a reçu davantage de simples témoignages² que de réclamations individuelles.

Concernant les réclamations³:

- la majorité d'entre elles portent sur des difficultés d'accès au service de la restauration scolaire: 45 % du total des réclamations reçues mettent en cause un règlement intérieur réservant la priorité d'accès aux enfants dont les deux parents travaillent, 9 % font part de refus de panier-repas pour des enfants allergiques, et 5 % se plaignent d'un refus d'accès fondé sur le handicap;
- - l'autre partie porte sur des difficultés liées au service rendu: 28 % du total des réclamations demandent que des repas végétariens soient proposés aux enfants, et 9 % font état problèmes liés à une composition des repas heurtant leurs convictions religieuses.

Ces résultats ont été présentés à la commission spécialisée de l'Association des Maires de France (AMF) et un débat en présence de membres élus a permis de faire ressortir les difficultés principales.

QUELQUES CHIFFRES SUR LES CANTINES PRIMAIRES

Plus de 6 millions d'élèves (un élève sur 2 en primaire et 2 lycéens et collégiens sur 3) mangent à la cantine. En primaire, les 53 000 établissements scolaires servent environ 400 millions de repas (les collèges et lycées servent pour leur part 600 millions de repas)⁴.

Aujourd'hui, deux fois plus d'enfants prennent leurs déjeuners à la cantine que dans les années soixante-dix.

19 000 communes disposeraient d'un service de restauration scolaire⁵. Si l'on excepte les 35 % de communes n'ayant plus d'école publique, 80 % des communes restantes sont dotées d'un service de cantine et seulement 20 % n'en auraient pas. Toutefois beaucoup de communes, en milieu rural, fonctionnent par le biais de regroupements pédagogiques intercommunaux concentrés ou dispersés. Il est de ce fait difficile de savoir précisément combien d'écoles publiques n'ont pas accès à un service de cantine. A cela s'ajoute la question des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents.

Les repas fournis pour la restauration scolaire du premier degré le sont à environ 20 % dans 4 550 structures de restauration avec préparation sur place, et préparés à hauteur d'environ 80 % dans 970 cuisines centrales (qui livrent les repas dans des structures sans préparation sur place)⁶.

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.

Somme moyenne payée par les familles pour un repas : de 3,5 à 4 euros⁷.

Les cantines des établissements privés ne sont pas subventionnées par les collectivités et les repas sont donc facturés aux familles dans leur intégralité (ce qui revient environ au

2. 536 témoignages ont été examinés: 479 témoignages ont été centralisés au pôle défense des enfants: (témoignages inexploitable = 49/ communication = 2, témoignages d'Elus = 10, témoignages de professionnels = 13, Bonnes pratiques = 24, Handicap/état de santé = 4, Allergies = 36, Encadrement/ organisation interne/composition des menus (hors philosophies, religions...) = 72, Religions = 39, Philosophies végétariens/taliens... = 230 (reçus en quelques jours selon des termes très similaires)- et: 57 témoignages concernant l'accès au service ont été centralisés au pôle accès aux services publics-affaires publiques .

3. 400 dossiers ont été créés sur la base de ces réclamations (267 dossiers ont été traités par le pôle enfance et 133 dossiers traités par le pôle accès aux services publics-affaires publiques, plusieurs réclamations concernant la même commune ayant été regroupées en un seul dossier).

4. Source: <http://www.cantinescolaire.net/> , à noter cependant que la diversité des modes d'organisation de ce secteur rend la collecte d'informations statistiques difficile.

5. Source: ministère de l'agriculture

6. Source: chiffres pour 2008, « indicateurs de performance pour le service public de la restauration scolaire », IGD et AMF, septembre 2010

7. Source AGORES. Pour les foyers les plus modestes, le repas peut revenir à 50 centimes ou 1 euro.

double de ce que payent les parents dont les enfants sont scolarisés dans l'enseignement public). Toutefois, la loi du 31 décembre 1959 définit les modalités de financement par l'Etat et par les collectivités territoriales des établissements d'enseignement privés sous contrat et, codifiée à l'article L. 533-1 du code de l'éducation, elle prévoit que les collectivités territoriales peuvent faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente.

I. Les conditions générales d'accès au service de restauration scolaire

A. Formes et statut juridique des services de restauration scolaire

Dans le primaire, la restauration scolaire est à la charge des communes. Contrairement à ce que peuvent croire les enfants et même parfois les parents, c'est donc le maire et non le directeur de l'établissement scolaire qui constitue l'interlocuteur dans le cadre du fonctionnement du service de la restauration scolaire. A ce titre, les témoignages reçus montrent que cette confusion peut entraîner des difficultés dont la résolution ne suppose bien souvent qu'une meilleure information des parents et des enfants au moment de l'inscription de ces derniers à la cantine.

Dans certains cas, la commune peut assurer elle-même le service, en confiant la responsabilité de la confection des repas à une structure interne; il s'agit alors de la restauration collective en régie.

Dans d'autres cas, la commune peut déléguer ce service public à une entreprise de restauration collective spécialisée, prestataire extérieur privé: les repas étant alors préparés dans une cuisine centrale puis livrés dans une cuisine dite «satellite», soit en liaison chaude, soit en liaison froide. Le service des enfants à la cantine demeurant généralement assuré par le personnel communal.

Le service de restauration scolaire est un service public administratif facultatif, soumis au principe de libre administration des collectivités territoriales.

- C'est un service public facultatif: le caractère facultatif du service de restauration scolaire a été affirmé à plusieurs reprises pour les élèves de l'enseignement primaire⁸. Il en résulte, d'une part, que les usagers d'un tel service n'ont droit ni à sa création, ni à son maintien⁹ et, d'autre part, que la totalité de la charge financière d'un tel service n'incombe pas nécessairement aux communes et peut donc justifier l'institution par ces dernières d'une participation financière des usagers¹⁰. En outre, lorsque des cantines communales existent, les charges qu'elles font peser sur le budget des communes constituent des dépenses facultatives et non des dépenses obligatoires¹¹.
- C'est un service public local: le service de la restauration scolaire répond à un besoin d'intérêt général et constitue une mission de service public administratif. Il constitue donc un service public local rattaché à un service public national obligatoire, le service de l'enseignement public. Pour le primaire, la création d'une cantine scolaire relève de la compétence générale dévolue aux communes et répond à un intérêt public local.

8. CE Sect., 5 octobre 1984, Commissaire de la République de l'Ariège c. Commune de Lavelanet, n° 47875, publiée au recueil et fichée notamment comme suit: « la création d'une cantine scolaire présente pour la commune un caractère facultatif ».

9. CE Sect., 27 janvier 1961, Sieur Vannier, n° 38661, publiée au recueil p. 60 concernant un service facultatif mais non qualifié à cette occasion comme tel, celui de la diffusion télévisuelle, suite à la mise hors d'usage après incendie de l'émetteur de la Tour Eiffel.

10. CE 6 mai 1996, Mme G., n° 148042, inédit au recueil (qui concerne une garderie municipale),

11. CAA Paris, 29 juin 2009, Association des parents d'élèves de l'école Ariitama, n° 07PA01061, dans lequel la Cour relève que: « lorsqu'une telle cantine existe, les charges qu'elle fait peser sur le budget de la commune présentent le caractère de dépenses facultatives; »

Tout facultatif qu'il soit, un service public, dès lors qu'il a été créé, doit respecter les grands principes du service public que sont, notamment, l'égalité d'accès au service, la continuité et la neutralité religieuse¹². Ces principes sont de plus en plus difficiles à concilier dans un contexte de réductions budgétaires, qui touche également les communes. En outre, à l'occasion du congrès des maires de France, de novembre 2012, consacré au thème « les élus face à la rigueur », les édiles municipaux ont relevé les difficultés rencontrées par les acteurs de la vie locale pour répondre aux besoins des usagers en raison de la multiplication des normes, qui empêchent de moduler la réponse aux besoins des territoires et conduit purement et simplement à la raréfaction des services de proximité sur l'ensemble du territoire national.

B. Le principe d'égal accès au service public

Si le principe de libre administration des communes donne au maire toute liberté de créer un service public à caractère facultatif, comme celui de la restauration scolaire, en revanche il ne lui donne pas, une fois le service créé, un pouvoir souverain d'appréciation quant au droit d'y accéder.

Le principe d'égalité interdit en effet de traiter différemment des usagers placés dans une situation comparable, bien qu'il ne s'oppose pas à ce qu'une commune réserve un traitement différent à des usagers placés dans une situation différente au regard de l'accès à un service public¹³.

Néanmoins, dans la droite ligne des grands principes édictés par la jurisprudence du Conseil d'Etat et du Conseil Constitutionnel, les différences de traitement entre les usagers doivent être justifiées par une différence de situation objective ou par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service.

Dans le cas des cantines scolaires, l'augmentation de la fréquentation et des demandes a poussé les municipalités, eu égard au contexte budgétaire contraint, à fixer des critères d'accès pour les enfants pouvant bénéficier en priorité du service.

La capacité d'accueil des cantines ou le manque de personnel d'encadrement, constituent des critères « en rapport avec l'objet du service », susceptibles de restreindre l'accès à la restauration scolaire¹⁴, les communes étant soumises à des impératifs stricts en termes d'hygiène et de sécurité des locaux accueillant les enfants lors de la pause méridienne. Ce critère de capacité physique ne peut suffire à lui seul à justifier les restrictions d'accès à la cantine scolaire, sauf s'il est lié à un accès par stricte admission chronologique des élèves.

Certaines communes ont donc institué des critères complémentaires à la limitation de la capacité d'accueil, tenant notamment à la différence de situation entre les parents ayant la possibilité matérielle d'assumer leurs enfants à l'heure du déjeuner et ceux qui, à l'inverse, se trouvent dans l'incapacité de le faire.

Certains de ces critères ont fait l'objet de censure par la juridiction administrative, ce qui permet de donner quelques indications sur les dispositions qui ne devraient pas être intégrées aux règlements intérieurs des cantines scolaires.

12. CE 10 février 1993, Ville de La Rochelle, n° 95863, inédite au recueil pour l'application du principe d'égalité d'accès à un restaurant scolaire communal du fait de l'instauration de modulations tarifaires; CE Ordonnance, 25 octobre 2002, Mme Renault, n° 251161, pour un rejet par adoption de motifs de moyens jugés opérants liés à l'égalité d'accès ainsi qu'à la neutralité d'un service de restauration scolaire et CE 2 juin 1993, M. B et Commune de Rochefort sur Loire, n° 64071, 64157 et 71986, mentionnée aux tables pour une application - rejet, d'une violation du principe de continuité dans le cadre d'une cantine scolaire.

13. Pour une formulation récente intéressante s'appuyant sur le droit communautaire, voir CE 14 octobre 2011, M. F et Société C, n° 338508 et 338509, inédite au recueil énonçant que : « le principe général d'égalité de traitement, en tant que principe général du droit communautaire, impose que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié ».

14. CE 27 février 1981, G et autre, n° 21987 et 21988, mentionnée aux tables et fichée sur ce point et CE Ord, Mme Renault, précité pour un manque de places, CE 2 juin 1993, M. B et Commune de Rochefort sur Loire, précité pour une insuffisance de personnel pour assurer l'accès à une cantine municipale aux élèves inscrits dans des établissements de l'enseignement privé, résumé par le TA de Versailles, dans une ordonnance du 13 juin 2012, M. D, n° 1202932 dans laquelle il est jugé comme un motif d'intérêt général suffisant en rapport avec l'objet du service que : « l'insuffisance de capacité en personnels et installations ».

Les critères censurés par la jurisprudence administrative, relatifs à la limitation d'accès au service de la restauration scolaire :

- la situation professionnelle des parents est sans rapport avec l'objet du service en cause (priorité d'accès aux enfants dont les deux parents travaillent : (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, inédite au recueil ; priorité donnée aux enfants soit dont les deux parents travaillent, soit dont celui qui a la garde travaille, TA Versailles 13 juin 2012, n° 1202932, précité) ;
- l'âge des enfants (TA Versailles, 3 mai 2002, M. et Mme H, n° 985889, pour une restriction aux enfants de moins de 4 ans alors que la commune n'établissait pas que la cantine n'était pas équipée, à la date de la modification de son règlement, pour accueillir de très jeunes enfants) ;
- la disponibilité des parents : ce critère doit être combiné avec un autre critère pour être légal (TA Lyon, 21 janvier 2010, Commune d'Oullins, n° 0903116 : jugement au fond sur l'affaire ayant donné lieu au référé jugé par le CE. Cette jurisprudence a été confirmée par plusieurs autres TA par la suite, avec reprise du Considérant de principe à l'identique) ;
- le lieu de résidence de la famille : la commune ne saurait réserver l'accès au service de restauration aux seuls élèves résidant sur le territoire de la commune siège de l'école. (CE Sect., 13 mai 1994, Commune de Dreux, n° 116549). De même, a été jugé irrégulier un règlement intérieur réservant l'accès aux enfants dont les deux parents travaillent ou suivent une formation et qui résident à plus d'un kilomètre de l'école (TA Grenoble, 13 juin 2002, Mme E, n° 014609) Cependant, pour les élèves d'autres communes, un tarif différent peut être appliqué, sans méconnaître le principe d'égalité, dans la limite du coût de revient du repas (CE 5 octobre 1994, Commissaire de la République de l'Ariège, n° 47875, précité).

C. Le principe de non-discrimination dans l'accès à un service

Au sens de l'article 225-1 du code pénal, toute distinction opérée entre des personnes placées dans une situation comparable, sur la base d'un critère prohibé (origine, situation de famille, état de santé, handicap, appartenance à une religion, etc.), constitue une discrimination. Selon l'article 225-2 du code pénal, cette discrimination est un délit lorsqu'elle consiste à refuser l'accès à un service, notamment l'accès à la cantine, à une personne en raison de son appartenance à l'un de ces critères.

Le délit de discrimination est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende. Lorsque le refus discriminatoire est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 € d'amende.

Le délit de refus de fourniture d'un service suppose la réunion d'un élément matériel, à savoir le refus d'accès à un service sur le fondement d'un critère prohibé, ainsi qu'un élément intentionnel, à savoir la conscience de se livrer à une pratique discriminatoire.

L'élément intentionnel n'est pas démontré s'il ressort que le refus est en réalité fondé sur un motif légitime sans lien direct avec le critère prohibé. En revanche, l'élément intentionnel peut être établi dans le cas où le maire refuse l'accès à la cantine à un enfant alors même que des mesures appropriées peuvent être prises pour assurer son accueil.

D. La difficulté de définir des critères de restriction d'accès objectifs

Les communes, tant urbaines que rurales se montrent très attachées au développement et à la qualité du service de la restauration scolaire offert aux enfants mais elles soulignent être confrontées aux contraintes suivantes¹⁵ :

- le taux de fréquentation des services de restauration scolaire est souvent très élevé (80 à 90 %) ;
- le nombre d'élève à accueillir peut augmenter, de façon parfois très importante, d'une année sur l'autre ;

- les locaux, notamment anciens, ne peuvent pas être agrandis, ou ne peuvent l'être qu'après la réalisation de travaux dont le coût peut être jugé prohibitif par les communes.;
- le recrutement des agents et animateurs chargé du fonctionnement du service de restauration scolaire peut s'avérer difficile, même en milieu urbain.

D'autres acteurs, tels que la FCPE, Agores ou certains cabinets de conseil en restauration scolaire, estiment qu'il n'y a pas, en pratique, de problème d'accueil sans solution. A cet égard, il a été souligné, la possibilité d'adapter le mobilier pour gagner de la place, l'organisation en self qui permet une meilleure rotation des tables ainsi que la possibilité de multiplier le nombre de service par adaptation de la pause méridienne, ainsi que le permettrait la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

Témoignage d'un parent : bonne pratique en cas d'insuffisance de places

Suite à une augmentation du nombre d'enfants inscrits à l'école lors de la rentrée, les parents d'élèves ont travaillé avec la mairie afin de mettre en place des bus pour conduire des classes de primaire au réfectoire d'une autre école de la ville. La mise en place de ce transport a été rapide et efficace et les enfants ont ainsi pu manger à l'heure et prendre un temps de repos suffisant. En tant que parent, il est important d'être acteur dans ces moments méridiens. Merci à la ville qui nous a écoutés et qui a agi dans l'intérêt de la jeunesse.

Témoignage d'un parent : bonne pratique en cas d'insuffisance de places

L'école de mes deux enfants organise deux services de 1 h 30 pour permettre aux 8 classes de déjeuner (il n'y a pas assez de place pour accueillir tous les enfants de l'école en un seul service). Ainsi, tous les enfants sont acceptés à la cantine, sans aucune discrimination. Le restaurant scolaire est géré par une association de parents bénévoles qui assurent la vente de tickets-repas. Les parents assurent trois permanences à l'année. Le personnel communal est également présent pour servir le repas. La restauration se fait sur place par un prestataire de service.

En l'état du droit et dans le cas où le nombre de demandes excède les capacités en personnels et en installations des cantines, les communes peuvent refuser l'accès de certains enfants à la cantine et accorder prioritairement l'accès à certains d'entre eux

Il appartient alors aux collectivités territoriales, d'une part, de démontrer l'insuffisance de capacité des cantines dont elles se prévalent et, d'autre part, de fonder la priorité d'accès sur un ensemble de critères appropriés qui tiennent compte de la situation objective des usagers au regard de l'objet et des caractéristiques du service public de restauration scolaire¹⁶.

Le raisonnement parfois peu explicite et nécessairement casuistique du juge administratif ne permet toutefois pas de proposer des critères de restriction d'accès qui seraient dépourvus de risque juridique et donc insusceptibles d'annulation contentieuse. En témoigne, la demande assez inhabituelle du commissaire du gouvernement du CE sous l'arrêt FCPE du Rhône c. Mme P (précité) et figurant en gras dans ses conclusions, sollicitant que le CE soit saisi d'une demande d'avis contentieux, notamment, « sur les restrictions dont (le service public de la restauration scolaire) pourrait, en principe, faire l'objet »

Les tribunaux administratifs n'explicitent pas en quoi le critère de l'activité professionnelle des parents n'est pas en lien avec l'objet du service, alors que les parents « actifs » et « inactifs » sont placés dans une situation objectivement différente, qui peut légitimement faire penser que les premiers ne peuvent prendre en charge leurs enfants lors du repas de midi, alors que les seconds, sauf circonstances particulières, le pourraient.

Deux propositions de lois sur l'accès au service de la restauration scolaire ont été déposées en 2012 : la première, à l'Assemblée nationale, le 7 février 2012, « instaurant le droit à la restauration scolaire ». Cette proposition avait pour objet de compléter le chapitre Ier du titre III « L'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires » du code de l'éducation par un article instaurant le droit à la restauration scolaire, permettant ainsi à tous les enfants scolarisés, sans distinction, de bénéficier de ce service lorsqu'il existe. La deuxième, au Sénat, le 25 mai 2012 « visant à garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire », par des sénateurs du groupe communiste, républicain et citoyen. Cette proposition visait à mettre en place un droit d'accès à la cantine scolaire pour tous les enfants et créer une sanction financière en cas de refus d'accès d'un enfant à la restauration scolaire¹⁷.

16. C'est ce qu'a rappelé le ministère de la réforme de l'Etat, décentralisation et fonction publique en réponse à la question écrite n° 9477 de M. Jacques Valax, Député socialiste du Tarn, le 19/02/13.

17. Voir le texte intégral de ces propositions de loi en annexes.

Proposition de loi N° 4305 ASSEMBLÉE NATIONALE

instaurant le droit à la restauration scolaire.

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 février 2012 (Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Michèle DELAUNAY, Jean-Marc AYRAULT, Martine LIGNIÈRES-CASSOU, Jean-Marie LE GUEN, Sandrine MAZETIER, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Philippe NAUCHE, Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Claude BARTOLONE, Christian BATAILLE, Delphine BATHO, Marie-Noëlle BATTISTEL, Jean-Louis BIANCO, Gisèle BIEMOURET, Serge BLISKO, Daniel BOISSERIE, Christophe BOUILLON, Monique BOULESTIN, Pierre BOURGUIGNON, Danièle BOUSQUET, Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Marie-Françoise CLERGEAU, Pierre COHEN, Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, Frédéric CUVILLIER, Guy DELCOURT, Bernard DEROSIER, Tony DREYFUS, Julien DRAY, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Laurence DUMONT, Jean-Paul DUPRÉ, Philippe DURON, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Henri EMMANUELLI, Corinne ERHEL, Martine FAURE, Hervé FÉRON, Geneviève FIORASO, Valérie FOURNEYRON, Geneviève GAILLARD, Guillaume GAROT, Jean GAUBERT, Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Jean GRELLIER, Élisabeth GUIGOU, David HABIB, Sandrine HUREL, Christian HUTIN, Monique IBORRA, Jean-Louis IDIART, Françoise IMBERT, Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Régis JUANICO, Armand JUNG, Marietta KARAMANLI, Jérôme LAMBERT, François LAMY, Colette LANGLADE, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Annick LE LOCH, Marylise LEBRANCHU, Patrick LEMASLE, Catherine LEMORTON, Bernard LESTERLIN, Michel LIEBGOTT, François LONCLE, Louis-Joseph MANSCOUR, Jacqueline MAQUET, Jeanny MARC, Marie-Lou MARCEL, Jean-René MARSAC, Martine MARTINEL, Gilbert MATHON, Kléber MESQUIDA, Marie-Renée OGET, Jean-Luc PÉRAT, Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Sylvia PINEL, Philippe PLISSON, François PUPPONI, Catherine QUÉRÉ, Dominique RAIMBOURG, Marie-Line REYNAUD, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Michel SAINTE-MARIE, Christiane TAUBIRA, Jacques VALAX, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés, députés.

Proposition de loi N° 561 SÉNAT

visant à garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire.

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2012 (Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

PRÉSENTÉE

Par Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Cécile CUKIERMAN, M. Michel LE SCOUARNEC, Mmes Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Laurence COHEN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Robert HUE, Gérard LE CAM, Mmes Isabelle PASQUET, Mireille SCHURCH, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN, Sénateurs.

Le Défenseur des droits partage l'intention de ces propositions de lois (Assemblée nationale n°4305 et Sénat n°561). Il recommande que le service public de la restauration scolaire, dès lors qu'il a été mis en place, soit ouvert à tous les enfants dont les familles le souhaitent. La question de la compensation financière de cette nouvelle charge imposée aux communes se posera dans des termes voisins à celle liée à la réforme en cours des rythmes scolaires.

II. L'accès à la cantine des enfants handicapés ou souffrant de troubles de santé

A. L'accueil à la cantine des enfants handicapés

Témoignage d'un parent : refus d'accueil d'un enfant handicapé

Ma fille n'est pas acceptée à la restauration scolaire à cause de ses troubles du comportement. L'école se permet de la refuser alors qu'elle est apte à manger en collectivité : elle va au centre aéré et y mange à la cantine avec les autres enfants, et cela se passe très bien. Ma fille bénéficie d'une auxiliaire de vie scolaire (AVS) 12 heures par semaine, pauses méridiennes comprises. Alors pourquoi ne peut-elle pas manger avec ses camarades ? Cela lui permettrait d'être correctement intégrée et de ne pas se sentir rejetée.

L'égal accès des enfants handicapés aux activités périscolaires suppose que des mesures adaptées, notamment sous la forme d'un accompagnement spécifique, par exemple AVS, soient prises pour répondre aux besoins des enfants accueillis chaque fois que nécessaire.

Or, faute de moyens suffisants et coordonnés, les structures d'accueil se trouvent aujourd'hui confrontées à des difficultés pour mettre en place les réponses appropriées. Cette situation se traduit bien souvent par des refus d'accès ou des décisions d'exclusion d'enfants handicapés des activités périscolaires, objectivement justifiés ou fondés sur des considérations subjectives (peurs, méconnaissance du handicap...), laissant la plupart du temps les enfants et leurs familles totalement démunis.

Ces insuffisances sont d'autant plus manifestes, s'agissant de l'accueil périscolaire, que le nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire a très fortement augmenté ces dernières années. En s'inscrivant dans le prolongement du service public de l'éducation, les activités périscolaires relèvent du droit à l'éducation.

Or, aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation : « Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté ».

À cette fin, l'article L.112-1 du même code prévoit : « Pour satisfaire aux obligations qui lui incombent (...), le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle et supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant. Dans ses domaines de compétences, l'Etat met en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés ».

Dans une décision Ministre de l'Education Nationale du 20 avril 2011, n° 345434, le Conseil d'État a jugé 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'Etat reconnaît l'obligation pour l'Etat de prendre en charge les mesures propres à assurer l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires, en l'occurrence l'accès à la cantine, alors même que ces activités ne relèveraient 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 commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

Mais en l'absence de décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), la prise en charge de l'AVS ne peut être imposée à l'Etat. Il est donc recommandé aux parents d'en faire expressément la demande auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) afin que ce besoin soit pris en compte dans le cadre de l'élaboration du projet personnalisé de scolarisation (PPS).

En effet, Le Défenseur des droits a pu constater dans le cadre de cette enquête une réelle méconnaissance de la possibilité d'attribution d'une AVS sur le temps périscolaire, par la MDPH. Par ailleurs, certaines MDPH contactées ne semblent pas également connaître cette possibilité. Une réelle communication à l'endroit des parents doit être faite afin que cette question des besoins de l'enfant demandeur sur le temps périscolaire soit étudiée lors de l'examen par la CDAPH.

Par une décision du 30 novembre 2012 (n°MLD/2012-167), le Défenseur des droits recommande au ministre de l'Éducation nationale, dans le cadre du projet annoncé de réforme de l'école et des rythmes scolaires, de veiller à prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés s'agissant, en particulier, de la nécessité d'accompagnement par un AVS sur l'ensemble des temps d'activités scolaires et périscolaires, conformément aux préconisations de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)¹⁸.

Toutefois, il convient de rappeler que l'accès à la cantine d'un enfant handicapé ne peut être systématiquement subordonné à la présence d'un accompagnateur dès lors que son handicap ne le justifie pas. Ainsi, une commune ne peut refuser d'accueillir un enfant handicapé au motif que ce dernier ne bénéficie pas de la présence d'un AVS, si la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) a considéré que l'enfant concerné n'avait pas besoin d'un tel accompagnement.

B. Les enfants souffrant de troubles de santé (allergie ou intolérance alimentaire, diabète...)

Environ 7 %¹⁹ des enfants sont concernés par un problème d'allergie ou d'intolérance alimentaire, les principales causes étant les œufs, l'arachide et le lait. Ce pourcentage est en augmentation constante.

Témoignage d'un parent : refus d'accueil d'un enfant allergique

Après avoir reçu la confirmation de l'inscription de mon fils à la cantine scolaire, j'ai été informée que le maire avait décidé, lors d'un conseil municipal, de ne plus accepter les enfants allergiques à la cantine. De ce fait, mon fils est exclu de la cantine sans aucun moyen de recours sauf en signant une décharge ou en fournissant une attestation du médecin traitant disant que l'enfant n'est plus allergique même si ce n'est pas le cas. Depuis lundi dernier, mon fils n'a plus accès à la cantine même avec un panier-repas fourni par mes soins sous prétexte qu'ils n'ont pas de structure adéquate pour les enfants allergiques. Aujourd'hui on me demande de prendre mes dispositions pour garder mon enfant alors que je travaille et que je suis seule à élever mes deux enfants. Que faire ?

Le délit de discrimination de refus de fourniture d'un service suppose la réunion d'un élément matériel, à savoir le refus d'accès à un service en raison de l'état de santé, ainsi qu'un élément intentionnel, à savoir la conscience de se livrer à une pratique discriminatoire.

L'élément intentionnel n'est pas démontré s'il ressort que le refus est en réalité fondé sur un motif légitime sans lien direct avec l'état de santé. En revanche, l'élément intentionnel peut être établi dans le cas où le maire refuse l'accès à la cantine à un enfant en raison de son allergie alimentaire alors même que des mesures appropriées peuvent être prises pour assurer son accueil.

Cet accueil fait peser une responsabilité particulièrement lourde sur le service. De plus, les effectifs en termes de distribution de repas et de surveillance des cantines ne permettent pas toujours une individualisation et un contrôle strict des impératifs et du respect du projet d'accueil individualisé.

Les maires avancent souvent l'argument de sécurité de l'enfant, et donc de la responsabilité communale, pour refuser l'accès à la cantine aux enfants allergiques.

Dès lors, l'argument de sécurité de l'enfant, généralement avancé par les maires pour refuser l'accès à la cantine aux enfants allergiques, peut-il constituer un motif légitime ?

La situation doit être appréciée au cas par cas, au regard de la réalité des motifs de sécurité invoqués pour refuser d'accueillir l'enfant.

Ainsi, la légitimité des motifs de sécurité invoqués pour refuser l'accès à la cantine à un enfant allergique peut s'apprécier au regard : du degré ou de la complexité de l'intolérance dont l'enfant est affecté ; de sa capacité à gérer son allergie en toute autonomie, compte tenu notamment de son âge ; de l'avis du médecin en charge du suivi de l'enfant ; des mesures appropriées susceptibles d'être mises en place (panier-repas, repas sécurisé) ; etc.

18. Cette décision a été adoptée sur les bases notamment d'une enquête menée dans sept départements, par les délégués du Défenseur des droits, sur l'accueil des enfants handicapés en structures d'accueil de loisirs. Par ailleurs, une consultation menée par les services du Défenseur des droits auprès d'enfants porteurs ou non de handicap, dans plusieurs accueils de loisirs, a fait apparaître les bienfaits de la mixité pour l'épanouissement individuel et l'apprentissage collectif.

19. Entre 4 et 8,5 % chez l'enfant : ref : Rancé et Bidat, 2000 ; Dutau, 2003. Les enfants sont 3 à 4 fois plus touchés que les adultes (Docteur Monneret-Vautrin - Colloque Pasteur « Les alimentations particulières » 19/01/2012).

Dans un arrêt du 20 juin 2006 (n° de pourvoi : 05-85888), la Chambre criminelle de la Cour de cassation a considéré que la discrimination était caractérisée dans la mesure où le prévenu n'avait pas démontré la réalité des motifs de sécurité invoqués pour refuser l'accès à un établissement recevant du public aux personnes handicapées. Le même raisonnement peut s'appliquer à l'accès aux cantines scolaires mutatis mutandis.

De même, la cour administrative d'appel de Marseille, le 9 mars 2009, dans une affaire (n° 08MA03041) concernant l'accès des enfants allergiques à une crèche municipale de la commune de Marseille sur le temps des repas 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 ».

Quelles sont les mesures appropriées que le maire est tenu de prendre pour permettre l'accès à la cantine aux enfants allergiques ?

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 atteint d'allergie ou d'intolérance alimentaires, justifiant à ce titre d'un régime alimentaire particulier, puisse profiter des services de restauration collective. 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).

Témoignage de parents : bonne pratique d'accueil d'un enfant allergique

Mon enfant allergique est accueilli à la cantine avec PAI et bénéficie d'une adaptation des menus lorsque les plats présentent des risques. Il a un plateau de couleur différente, ainsi, le personnel qui sert les plats l'identifie rapidement. Les enfants avec plateau de couleur différente sont servis en premier s'ils ne peuvent manger le plat servi à tous, afin qu'aucun enfant allergique ne risque de ne pas être servi.

Dans tous les cas où un régime spécifique ne peut être mis en 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.

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.

Qu'est-ce que le projet d'accueil individualisé (PAI) et quelles démarches engager pour qu'il soit mis en place ?

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.

Le PAI est élaboré, à la demande de la famille ou à l'initiative de l'équipe éducative ou du chef d'établissement scolaire (avec l'accord de la famille et sa participation), en concertation étroite avec le médecin scolaire, à partir des besoins thérapeutiques précisés dans l'ordonnance signée du médecin qui suit l'enfant dans le cadre de sa pathologie (adressée sous pli cacheté au médecin scolaire).

Témoignage de parents : bonne pratique d'accueil d'un enfant diabétique

Ma fille est diabétique de type I. Sa mère et moi étant salariés à temps complet, nous avons souhaité l'inscrire à la cantine. Une réunion a été organisée par le maire avec les personnels de la cantine. En effet, étant donc insulo-dépendante, ma fille a une pompe à insuline qu'il est nécessaire de manipuler avant chaque repas, selon un protocole défini. Après une explication de notre part de la situation, à la demande du maire, une personne s'est portée volontaire pour effectuer les manipulations. Cela fait maintenant 3 ans que notre fille fréquente la cantine, avec à ses côtés la même personne volontaire pour manipuler la pompe.

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 est joint dans son intégralité au PAI.

III. L'accès à la cantine au regard des convictions religieuses ou philosophiques

La cantine est un service public facultatif soumis au principe de laïcité, mais qui fait régulièrement face à des revendications religieuses, et plus récemment à des revendications philosophiques de familles végétariennes.

A. Les revendications religieuses

Cette question n'est pas apparue comme une question prioritaire à travers les témoignages reçus par le Défenseur des droits. La plupart de ces témoignages exprimaient un simple souhait de repas sans viande et, dans de rares cas, la mise en place de menus halal. Certains revendiquaient par exemple un plat de substitution à la viande, ou, plus simplement, la possibilité d'avoir connaissance à l'avance du menu afin de prévoir les jours de présence de l'enfant.

Dans les faits, la plupart des cantines scolaires proposent, de longue date, des plats de substitution à la viande de porc, tout en servant du poisson le vendredi, pratique qui n'a pas été remise en cause par le juge. Le juge n'a pas à ce jour sanctionné cette prise en compte de spécificités religieuses. En l'absence de tels aménagements, le juge des référés du Conseil d'Etat a quant à lui estimé que l'absence de repas de substitution ne méconnaissait pas la liberté religieuse (CE Ord., 25 octobre 2002 précitée).

Ainsi, n'existe-t-il aucune obligation pour les communes de mettre en place des menus adaptés pour tenir compte de prescriptions ou d'interdits alimentaires religieux, le choix relevant de la compétence conseil municipal (TA Marseille, 1^{er} octobre 1996, Z., n° 96-3523) en tant qu'il est un élément constitutif de l'organisation des services communaux.

Cependant les élus locaux constatent de plus en plus de tensions autour de la composition des menus scolaires.

Médiation du Défenseur des droits : repas sans porc (dossier 11-010803 courrier du 28 mars 2011)

Le Défenseur des droits a été saisi de la situation de deux enfants, accueillis au sein d'une crèche municipale. Les parents contestent les nouvelles directives de l'équipe municipale indiquant que dorénavant, sauf projet d'accueil individualisé et/ou avis médical, la viande serait systématiquement servie aux enfants, ces derniers étant libres d'en manger ou non. Les parents s'estiment discriminés dans leur accès à la cantine en raison de leur religion et font notamment état de discours et de pratiques divergentes des professionnels intervenant auprès des enfants. Certains auxiliaires de puériculture ne proposeraient pas de viande aux enfants (par respect du choix des parents), d'autres contraindraient les enfants à en manger, d'autres encore n'informerait pas les enfants de la nature du repas proposé.

Après avoir constaté l'absence de discrimination, le Défenseur des droits a adressé un courrier au Maire en l'alertant sur la nécessité de la mise en place d'actions de formation et/ou de sensibilisation adéquates pour garantir aux enfants un discours uniforme et cohérent, une information préalable et un libre choix de consommer ou non ce qui leur est proposé.

En réponse, le maire a envoyé une copie du courrier adressé aux agents communaux. Ce courrier invite les agents à laisser le libre choix aux enfants de goûter les plats proposés après les avoir informés de leur nature, « tout en veillant à leur assurer une bonne alimentation ». Par ailleurs, les repas ont été modifiés par le prestataire : deux menus sans viande sont proposés chaque semaine.

Aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux communes un aménagement des repas en fonction des convictions philosophiques ou religieuses des parents. Lorsque des aménagements sont néanmoins proposés, cela résulte exclusivement de la libre initiative des collectivités concernées et non d'une obligation.

Par suite, 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,...) ne saurait être assimilée à une pratique discriminatoire puisqu'aucun refus de principe concernant l'accès à la cantine n'est opposé aux parents.

Une circulaire du Ministère de l'Intérieur du 20 août 2011 indique que « la neutralité des services publics implique que la prise en compte des différences de situation fondées sur les convictions religieuses ne peut remettre en cause le fonctionnement normal du service »²¹.

Enfin, la Cour européenne des droits de l'Homme n'a pas développé une jurisprudence contraire à la liberté dont jouissent les collectivités pour déterminer les menus des cantines²².

Afin d'éviter tout litige, les mairies qui s'en tiennent au principe de neutralité religieuse en matière de repas scolaires devraient en informer les parents lors de l'inscription à la cantine. Les menus affichés à l'avance doivent pouvoir permettre aux parents de prévoir les jours de présence de leur enfant.

B. Les revendications philosophiques

Le Défenseur des droits a reçu en trois jours de nombreuses et mêmes demandes de repas végétariens. En voici un exemple :

Témoignage d'un parent végétarien

Il est inadmissible de nourrir des milliers d'enfants comme cela est fait actuellement. Certes, la cantine a un coût mais seul ce coût a de l'importance aux yeux des décideurs. Les élèves mangent des aliments bourrés de pesticides, d'engrais chimiques, de bisphénol, d'hormones... Il faut cesser d'empoisonner des générations entières. Non, je ne suis pas une folle qui rêve de vivre dans le Larzac ! Lisez les études scientifiques. Il n'est pas plus cher de manger bio, il faut simplement ajuster les menus : un jour des oeufs, un autre des protéines végétales, un autre du tofu. D'autres part, les produits ne sont pas de saison, ce qui augmente l'utilisation de produits chimiques, de kérosène pour les transporter et désavantage l'agriculture française. Enfin, il n'est pas normal d'obliger la présence de produits animaux à chaque repas. Pour la santé des enfants, s'il vous plait, faites une charte imposant : - Les produits locaux - Les produits de saison - Les produits bio - des jours avec protéines végétales Il en va de la santé de tous, de vos enfants, de vos neveux, des enfants de vos amis... Et de la santé de la planète.

21. Une précédente circulaire, datée du 21/12/04 proposait qu'une tarification spéciale soit appliquée pour les usagers souhaitant bénéficier d'un régime particulier pour financer le surcoût, suggérant ainsi que l'alimentation rituelle soit concernée.

22. Voir « Laïcité et cantines scolaires : les collectivités seules face au choix des menus », La Gazette, 25/10/10

L' élu ci-dessous a relayé cette revendication :

Témoignage d'un élu : demandes de plats végétariens

En tant qu' élu municipal, je suis régulièrement confronté à des parents qui ont fait le choix d'une alimentation végétarienne ou végétalienne pour leur enfant, dans une grande connaissance des règles diététiques, et à qui on a refusé des repas adaptés à leur enfant au motif du décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 et arrêté du 30 septembre 2011, réclamant que des protéines animales soient présentes dans tous les repas. Après avoir rencontré ces parents et étudié leurs arguments, je crois que ce décret ne répond à aucune exigence diététique, et je réclame son abrogation.

Parallèlement, cinq associations de végétariens et de défense de bien-être des animaux ont déposé début décembre 2012 un recours devant le Conseil d'Etat pour réclamer l'abrogation de ce décret et de son arrêté, qui rendent obligatoire la présentation d'un certain nombre de repas par semaine à base de produits d'origine animale²³ « Si le décret en l'état ne prohibe pas de servir un repas végétarien hebdomadaire, il ne permettrait pas aux structures de restauration collective d'en servir plusieurs au cours de la semaine²⁴.

IV. Les problématiques liées à la tarification et à la facturation

A. La tarification

La restauration scolaire pourrait être qualifiée de service public à vocation sociale. Cette qualification découle directement de la mission confiée au service : faire bénéficier les enfants de la distribution de repas sur place ou à proximité de l'école à des tarifs accessibles.

La qualification de service public à vocation sociale s'explique également tant par le caractère « captif » que présente ce service, les familles n'ayant généralement pas le choix, que par les impératifs qui y sont liés en termes d'hygiène, d'apprentissage de règles de la vie sociale et d'équilibre des repas.

A l'origine, c'est pour ce motif que le juge administratif a autorisé les communes à mettre en place une tarification différenciée en fonction des revenus des parents. Le Conseil d'Etat a ainsi jugé qu'il y a un « intérêt général qui s'attache à ce que les restaurants scolaires puissent être utilisés par tous les parents qui désirent y placer leurs enfants sans distinction selon les possibilités financières dont dispose chaque foyer » (CE 10 février 1993, Ville de La Rochelle, précité).

La très grande majorité des acteurs de la restauration scolaire s'accordent pour ne pas recourir à la gratuité du service de la restauration scolaire, pour les familles les plus démunies. En effet, un prix aussi modéré de 50 voire parfois 15 cents par repas permet de responsabiliser les parents.

Concernant ces familles, certaines associations nous ont fait part de difficultés liées aux délais d'encaissement des chèques par la trésorerie. Un délai trop long pouvant conduire à déséquilibrer le budget, établi parfois au plus juste, des familles les plus fragiles.

La trésorerie d'une municipalité doit s'assurer que les chèques correspondant au paiement de la restauration scolaire soient encaissés régulièrement et dans des délais raisonnables, afin d'éviter de porter préjudice aux familles les plus démunies.

²³. Selon l'annexe de l'arrêté du 30/09/11, « Pour garantir les apports en fer et en oligoéléments, il convient de servir au moins 4 repas sur 20 avec, en plat protéidique, des viandes non hachées de boeuf, veau, agneau ou des abats de boucherie ».

²⁴. Le Conseil d'Etat a rejeté cette requête en considérant que la fréquentation du service public de la restauration scolaire est facultative et que l'arrêté ne fait pas obstacle à l'exercice des choix alimentaires dictés à leurs usagers par leur conscience (CE sect. 20 mars 2013, Association végétarienne de France, n° 354547)

B. La facturation

Deux autres types de difficultés issues des témoignages reçus par le Défenseur des droits conduisent l'institution à faire deux recommandations liées aux facturations.

Témoignage d'un parent : confidentialité des factures

Les factures de cantine sont remises directement aux enfants dans des enveloppes non cachetées : il s'agit d'une « discrimination ». Les enfants les ouvrent donc et les comparent. Certains enfants sont ainsi victimes de moqueries ou de remarques en raison des aides financières perçues par les parents et figurant sur les factures, du style « c'est grâce à nous que tu vas à la cantine, t'es un pauvre, un assisté, on paye pour toi »

La remise des factures de cantine aux enfants paraît inadaptée, d'autant plus que les enveloppes ne sont pas cachetées. L'utilisation des enfants comme voie de transmission de tels documents peut en outre conduire les parents à des situations d'impayés, l'enfant pouvant, perdre, oublier ou jeter l'enveloppe par inadvertance.

Un envoi des factures de cantine par voie postale ou par remise en mains propres aux parents éviterait ainsi toute difficulté pour les enfants. Certaines communes mettent également en place un système de consultation des factures de cantine et de paiement de celle-ci via internet avec un accès aux informations sécurisé (identifiant et mot de passe).

Témoignage d'une directrice d'école : factures impayées

J'ai reçu, ainsi que les équipes d'animation, un courrier de la mairie, signé par un élu, me faisant une liste nominative des familles en situation d'impayés. Cette information est honteuse et nous ne devons pas être informés de ces situations. De plus, la mairie a demandé aux animateurs de signaler ces impayés aux familles concernées indiquant qu'ils ne pourront plus accueillir leurs enfants. C'est aux élus d'aller au-devant des familles pour leur venir en aide et non de les pointer du doigt.

Il convient de souligner que les informations relatives à la situation financière des familles, notamment en cas d'impayés de facture de cantine, n'ont pas à être divulguées aux directeurs des écoles, ni aux équipes d'animation.

Il paraîtrait plus opportun que les élus municipaux ou les services communaux à l'origine de l'établissement de cette liste la transmettent au centre communal d'action sociale afin qu'un contact puisse être établi avec les familles en difficultés financières pour étudier les solutions possibles et proposer un soutien sur un plus long terme aux familles qui en ont besoin.

C. La situation des enfants handicapés scolarisés hors de leur commune de résidence

Selon l'article L.112-1 du code de l'éducation, tout enfant handicapé doit être inscrit dans l'école la plus proche de son domicile, qui constitue son établissement de référence.

Néanmoins, dans le cadre de son projet personnalisé, si ses besoins nécessitent qu'il reçoive sa formation au sein d'un dispositif adapté telle qu'une classe d'inclusion scolaire (CLIS), il peut être inscrit dans une autre école qui se trouve, parfois, dans une commune différente de son lieu de résidence.

C'est également le cas lorsque l'école la plus proche du domicile de l'enfant n'est pas accessible.

Or, les tarifs de restauration scolaire pratiqués par la commune où l'enfant est scolarisé peuvent être supérieurs à ceux pratiqués par la commune de résidence, ce qui a pour effet de pénaliser les familles qui sont alors tenues de prendre à leur charge la différence de tarif de cantine, alors même qu'elles n'ont pas, à proprement parler, le choix du lieu de scolarisation de leur enfant.

Dès lors que les conditions d'accès à l'établissement de référence ne sont pas réunies, en raison de l'inaccessibilité des locaux ou d'une absence de réponse adaptée aux besoins de l'enfant, les surcoûts imputables à cette scolarisation, tels que les surcoûts liés à la différence de tarification de restauration scolaire entre les communes, pourraient être pris en charge par la commune de résidence dans le cadre d'une convention avec la commune dans laquelle l'enfant est scolarisé.

V. Les sanctions pour les familles : difficultés et pistes de solutions

A. Les sanctions pour impayés

Les témoignages sur les cantines reçus par le Défenseur des droits ont révélé plusieurs difficultés liées aux sanctions : certaines sont prononcées alors qu'aucun règlement intérieur ne les prévoit, d'autres ont pour effet d'exclure un enfant, sans dialogue préalable avec les parents, dans des conditions qui peuvent être traumatisantes pour l'enfant et ses camarades.

Le règlement intérieur doit prévoir toutes les sanctions possibles et être porté à la connaissance des usagers du service public de la restauration scolaire (CE Sect. 9 octobre 1996, n° 170363, publiée au recueil : « Le règlement litigieux ne méconnaît pas le principe de légalité des délits et des peines qui s'applique aux sanctions administratives au même titre qu'aux sanctions pénales et qui implique que les éléments constitutifs des infractions soient définis de façon précise et complète » et CE Sect. 7 juillet 2004, n° 255136, publiée au recueil : « Lorsqu'il est appliqué aux sanctions administratives, le principe de légalité des délits et des peines [...] implique [...] que les sanctions soient prévues et énumérées par un texte »). Le juge administratif opère un contrôle de légalité « des mesures de sanctions disciplinaires prévues par le règlement intérieur ». A défaut de règlement intérieur, aucune sanction ne saurait donc être prononcée.

Seul le conseil municipal est compétent pour édicter le règlement intérieur du service de la restauration scolaire (CE 6 janvier 1995, Ville de Paris, n° 93428, publiée au recueil et fichée sur ce point).

Ce règlement est un acte de portée générale à caractère réglementaire, il n'a donc pas à être notifié à chaque parent d'élèves pour entrer en vigueur et est exécutoire après l'accomplissement des formalités d'affichage et de transmission au préfet.

Certains témoignages font état de l'existence de règlements intérieurs prévoyant qu'à la suite d'un impayé, suivi d'une ou deux relances demeurées infructueuses, l'enfant soit définitivement exclu de la cantine scolaire peut être envisageable. Le juge administratif n'a pas été amené à se prononcer de manière précise sur cette question. Selon les conclusions du commissaire du gouvernement sous le jugement TA 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 nous paraît une mesure disproportionnée ».

Médiation d'un délégué du Défenseur des droits (dossier 11-010085, 21 octobre 2011)

L'attention du Défenseur des droits a été attirée par un collectif de parents, au sujet de trois enfants à qui un sandwich avait été servi à la cantine, à l'écart des autres enfants. L'employée municipale ne leur servait plus le menu du jour en raison du retard de paiement de la facture par la mère élevant seule ses trois enfants. Grâce à l'intervention de deux conseillères municipales qui ont découvert la situation et à celle du délégué du Défenseur des droits présent dans ce département (85), ces enfants ont de nouveau été traités comme leurs camarades et le CCAS a proposé à leur mère un échelonnement de sa dette.

Procédure préconisée en cas d'impayés :

Une fois l'impayé constaté, une première lettre de relance est envoyée par la municipalité en indiquant que des solutions à l'amiable peuvent être trouvées. En cas d'absence de réponse au terme d'un deuxième délai précisé par une deuxième lettre de relance, les parents peuvent être convoqués et orientés vers le CCAS de la commune. Si à l'issue de cette rencontre, aucune solution n'est trouvée avec la famille, la commune peut alors émettre un titre exécutoire afin de récupérer sa créance. Ce n'est qu'à l'issue de ces différentes étapes et de l'échec de tout dialogue que la mairie pourra décider, le cas échéant, de ne plus admettre l'enfant à la cantine scolaire communale.

Le Défenseur des droits recommande que toute autre procédure soit exclue en matière d'impayés puisqu'elle serait de nature à méconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant, stigmatisé et sanctionné pour des manquements imputables à ses parents.

Afin de prévenir les impayés, une bonne pratique identifiée est la mise en place d'un système d'accès par abonnement, avec une possibilité de fréquentation ponctuelle satisfaite par la vente de tickets en fonction des capacités d'accueil du service de restauration et délivrés selon l'ordre d'arrivée des usagers. Dans certaines situations d'impayés, des enfants, stigmatisés, sont ainsi indirectement sanctionnés. C'est ainsi que le Défenseur des droits a décidé d'ouvrir une enquête, à la suite de l'initiative prise par une police municipale (dans les Pyrénées-Atlantiques) de ne plus admettre à la cantine une fillette de cinq ans dont les parents n'avaient pas payé les frais de restauration scolaire depuis plusieurs mois.

B. Les sanctions en raison du comportement de l'enfant

Certaines sanctions liées au mauvais comportement de l'enfant peuvent aller jusqu'à une exclusion temporaire ou définitive, et sont parfois disproportionnées par rapport à la gravité de l'acte commis par l'enfant.

Lorsqu'un règlement intérieur prévoit la possibilité de prononcer des sanctions, le juge administratif opère un contrôle restreint de proportionnalité des mesures prises à l'encontre des enfants au regard des comportements sanctionnés (TA Toulouse, 20 janvier 2009: « après avoir fait l'objet de trois avertissements, il a été exclu temporairement de la cantine et de la garderie de l'école communale; que, dans ces conditions, M. et Mme X ne sont pas fondés à soutenir qu'en excluant leur fils de la cantine et de la garderie pendant une semaine le maire de la commune de Y aurait improprement qualifié ces comportements de l'enfant, réprimés par le règlement intérieur de la cantine scolaire et de la garderie, et commis une erreur manifeste d'appréciation dans le choix de la sanction »).

Gradation de sanctions préconisée en cas d'indiscipline et procédure d'exclusion :

Tout règlement de cantine doit prévoir diverses sanctions préalables avant d'envisager une exclusion temporaire puis définitive du service de la cantine.

Un article relatif à la discipline peut prévoir certaines sanctions pour certains types de comportements (ex : un refus d'obéissance pourrait être réprimé par un simple avertissement, par un rappel au règlement ou encore par la simple convocation de l'enfant, en présence de ses parents. En revanche, la répétition du même comportement pourrait entraîner une exclusion temporaire, et c'est seulement à la suite de plusieurs exclusions temporaires que l'on peut envisager une exclusion définitive, selon une procédure adaptée).

La procédure d'exclusion doit faire l'objet d'un formalisme particulier. En effet, comme toute sanction administrative, elle doit être motivée, conformément à la loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs. Elle doit donc comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui en constituent le fondement. De même, la décision d'exclusion doit résulter d'une procédure contradictoire, dans le cadre de laquelle les représentants légaux de l'enfant présentent leurs observations (article 24 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations). Ainsi, l'exclusion non précédée d'une possibilité pour les parents de présenter leurs observations, est illégale.

En matière de sanction, le juge administratif a rappelé qu'un maire ne peut exclure un enfant de la cantine scolaire, aux motifs que les parents de ce dernier auraient eu un comportement fautif (TA Dijon, 16 février 2012, n° 1101471: « Considérant que l'article 4 [...] du chapitre V du règlement litigieux dispose que tout parent d'élève qui porte gravement atteinte au personnel du SIVOS ou à ses membres verra ses enfants exclus (après délibération du conseil des 9 membres) de tous les services pour l'année [...]; que ce règlement qui institue une sanction à l'égard de l'enfant à raison d'agissements commis par ses parents envers les personnels ou membres du SIVOS et alors que l'enfant ne saurait garantir le respect par ses parents des règles de discipline générale applicable à tous les services [...], méconnaît le principe constitutionnel de personnalité des peines, et ce, quand bien même les parents seraient indirectement affectés par la mesure d'exclusion »).

Inversement, l'exclusion de l'enfant de la cantine en raison de son comportement revient également à sanctionner ses parents. Aussi, il est préférable de mettre en place des sanctions plus pédagogiques et éducatives à destination des enfants et d'en informer les parents.

C'est dans ce même objectif qu'ont été publiés deux décrets le 26 juin 2011 relatifs à la discipline²⁵ modifiant le code de l'éducation et applicables dès la rentrée suivante, qui ont modifié le régime des sanctions et de la procédure disciplinaire applicable dans les établissements d'enseignement du second degré. L'objectif était double : réaffirmer le respect des règles et limiter les exclusions, temporaires ou définitives, pour éviter le risque de déscolarisation en élargissant la palette des sanctions applicables. L'accent a en outre été mis sur la responsabilisation des élèves.

Dans le même esprit, et afin de prévenir les atteintes au règlement intérieur, un travail de collaboration et d'information peut être encouragé entre les acteurs (mairies, personnels de restauration, parents, directeurs d'école, équipes d'animations).

Le découplage entre les sanctions à la cantine et les sanctions éducatives, prononcées dans le temps scolaire, semble faire perdre aux enfants leurs repères. L'absence des enseignants aux côtés des enfants lors de la pause méridienne rend difficile la délivrance d'un message cohérent en matière de discipline. Il y aurait lieu d'y remédier en harmonisant dans la mesure du possible le régime des sanctions à la cantine avec celui prévu par le code de l'éducation.

BONNE PRATIQUE: EXEMPLE DE GRILLE DES MESURES D'AVERTISSEMENT ET DE SANCTIONS

Type de problème	Manifestations principales	Mesures
Mesures d'avertissement		
Refus des règles de vie en collectivité	Comportement bruyant et non policé ; Refus d'obéissance ; Remarques déplacées ou agressives.	Rappel au règlement
	Persistance d'un comportement non policé ; Refus systématique d'obéissance et agressivité caractéristique.	Avertissement ou blâme suivant la nature des faits
Sanctions disciplinaires		
Non respect des biens et des personnes	Comportement provocant ou insultant.	Exclusion temporaire
	Dégradations mineures du matériel mis à disposition.	
Menaces vis-à-vis des personnes ou dégradations volontaires des biens	Agressions physiques envers les autres élèves ou le personnel, dégradation importante ou vol du matériel mis à disposition.	Exclusion définitive / Poursuites pénales

²⁵ Décret n° 2011-728 du 24 juin 2011 relatif à la discipline dans les établissements d'enseignement du second degré et décret n° 2011-729 du 24 juin 2011 relatif à la discipline dans les établissements d'enseignement du second degré et les établissements d'Etat relevant du ministère de l'éducation nationale.

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

• **Concernant les conditions générales d'accès au service de la restauration scolaire :**

Les collectivités territoriales ne peuvent se fonder sur les critères suivants pour refuser l'accès d'un enfant à la cantine :

- priorité d'accès aux enfants dont les parents travaillent ;
- la seule disponibilité des parents ;
- le lieu de résidence de la famille sur le territoire de la commune siège de l'école.

Le Défenseur des droits partage l'intention des propositions de lois n° 4305 de l'Assemblée nationale et n° 561 du Sénat. Il recommande que le service public de la restauration scolaire, dès lors qu'il a été mis en place, soit ouvert à tous les enfants dont les familles le souhaitent, à partir du moment où il existe. La question de la compensation financière de cette nouvelle charge imposée aux communes se posera dans les termes voisins à celle liée à la réforme en cours des rythmes scolaires.

• **Concernant les mesures nécessaires à l'accueil des enfants handicapés :**

L'Etat doit prendre en charge les mesures propres à assurer l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires, alors même que ces activités ne relèveraient 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 commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

En l'absence de décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), la prise en charge de l'AVS ne peut être imposée à l'Etat. Il est donc recommandé aux parents d'en faire expressément la demande auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) afin que ce besoin soit pris en compte dans le cadre de l'élaboration du projet personnalisé de scolarisation (PPS).

Par une décision du 30 novembre 2012 (n°MLD/2012-167), le Défenseur des droits recommande au ministre de l'Education nationale, dans le cadre du projet annoncé de réforme de l'école et des rythmes scolaires, de veiller à prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés s'agissant, en particulier, de la nécessité d'accompagnement par un AVS sur l'ensemble des temps d'activités scolaires et périscolaires, conformément aux préconisations de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

• **Concernant l'accueil d'un enfant allergique :**

La collectivité doit appliquer la circulaire de 2003 : soit fournir 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).

L'appréciation de la réalité des motifs de sécurité invoqués pour refuser l'accès à la cantine à un enfant allergique devra notamment tenir compte : du degré ou de la complexité de l'intolérance dont l'enfant est affecté, de sa capacité à gérer son allergie en toute autonomie, compte tenu notamment de son âge, de l'avis du médecin en charge du suivi de l'enfant et des mesures appropriées susceptibles d'être mises en place.

• **Concernant les revendications religieuses ou philosophiques :**

Il n'existe pas de texte législatif ou réglementaire imposant aux communes un aménagement des repas en fonction des convictions philosophiques ou religieuses des parents. Afin d'éviter toute demande en cours de l'année scolaire, les mairies devraient rappeler les règles de neutralité religieuse lors de l'inscription à la cantine. Les menus affichés à l'avance doivent pouvoir permettre aux parents de prévoir les jours de présence de leur enfant.

• **Concernant la facturation**

La trésorerie d'une municipalité doit s'assurer que les chèques correspondant au paiement de la restauration scolaire soient encaissés régulièrement et dans des délais raisonnables. Un envoi des factures de cantine par voie postale ou par remise en mains propres aux parents éviterait ainsi toutes difficultés pour les enfants. Certaines communes mettent également en place un système de consultation des factures de cantine et de paiement de celle-ci via internet avec un accès aux informations sécurisé (identifiant et mot de passe). Les informations relatives à la situation financière des familles, notamment en cas d'impayés de facture de cantine, n'ont pas à être divulguées aux directeurs des écoles, ni aux équipes d'animation. Il paraîtrait plus opportun que les élus municipaux ou les services communaux à l'origine de l'établissement de cette liste la transmettent au centre communal d'action sociale afin qu'un contact puisse être établi avec les familles en difficultés financières pour étudier les solutions possibles et proposer un soutien sur un plus long terme aux familles qui en ont besoin.

Dès lors que les conditions d'accès à l'établissement de référence ne sont pas réunies pour l'accueil d'un enfant handicapé, en raison de l'inaccessibilité des locaux ou d'une absence de réponse adaptée aux besoins de l'enfant, les surcoûts imputables à la scolarisation dans un établissement relevant d'une autre commune, tels que les surcoûts liés à la différence de tarification de restauration scolaire entre les communes, pourraient être pris en charge par la commune de résidence dans le cadre d'une convention avec la commune dans laquelle l'enfant est scolarisé.

• **Concernant les sanctions en cas d'impayés ou de mauvais comportement de l'enfant**

Tout règlement de cantine doit prévoir diverses sanctions préalables avant d'envisager une exclusion temporaire puis définitive du service de la cantine. Afin de prévenir les atteintes au règlement intérieur, un travail de collaboration et d'information est encouragé entre les acteurs (mairies, personnels de restauration, parents, directeurs d'école, équipes d'animations).

Une fois l'impayé constaté, une première lettre de relance est envoyée par la municipalité en indiquant que des solutions à l'amiable peuvent être trouvées. En cas d'absence de réponse au terme d'un deuxième délai précisé par une deuxième lettre de relance, les parents peuvent être convoqués et orientés vers le CCAS de la commune. Si à l'issue de cette rencontre, aucune solution n'est trouvée avec la famille, la commune peut alors émettre un titre exécutoire afin de récupérer sa créance. Ce n'est qu'à l'issue de ces différentes étapes et de l'échec de tout dialogue que la mairie pourra décider, le cas échéant, de ne plus admettre l'enfant à la cantine scolaire communale.

Le Défenseur des droits recommande que toute autre procédure soit exclue en matière d'impayés puisqu'elle serait de nature à méconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant, stigmatisé et sanctionné pour des manquements imputables à ses parents.

Dans le même esprit, et afin de prévenir les atteintes au règlement intérieur, un travail de collaboration et d'information peut être encouragé entre les acteurs (mairies, personnels de restauration, parents, directeurs d'école, équipes d'animations).

Le découplage entre les sanctions à la cantine et les sanctions éducatives, prononcées dans le temps scolaire, semble faire perdre aux enfants leurs repères. L'absence des enseignants aux côtés des enfants lors de la pause méridienne rend difficile la délivrance d'un message cohérent en matière de discipline. Il y aurait lieu d'y remédier en harmonisant dans la mesure du possible le régime des sanctions à la cantine avec celui prévu par le code de l'éducation.

Annexes

1. Charte des services publics locaux	24
2. Textes applicables	28
3. La qualité des menus en question	30
4. Propositions de lois de l'Assemblée nationale et du Sénat sur «le droits à la restauration scolaire» et «visant à garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire»	32
5. Liens utiles	37
6. Modèle de règlement intérieur	38
7. Modèle de PAI	46

Annexe n° 1 Charte des services publics locaux

ASSEMBLÉE
DES
DÉPARTEMENTS DE FRANCE

ASSOCIATION
DES
MAIRES DE FRANCE

ASSOCIATION
DES
RÉGIONS DE FRANCE

INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE



CHARTÉ
des
SERVICES PUBLICS LOCAUX



16 janvier 2002

Signature de la Charte

sous la présidence de Christian PONCELET, Président du Sénat

Par M.M. :

- * Jean-Paul DELEVOYE, Président de l'Association des Maires de France
- * Jean PUECH, Président de l'Assemblée des Départements de France
- * Jean-Pierre RAFFARIN, Président de l'Association des Régions de France
- * Claude MARTINAND, Président de l'Institut de la Gestion Déléguée

et en présence de Daniel Vaillant, Ministre de l'Intérieur *

* ou de son représentant

LES ENJEUX DE LA CHARTE

Les collectivités territoriales et leurs groupements, en tant qu'autorités organisatrices, créent, délimitent et mettent en œuvre **les services publics relevant de leurs compétences**, dans l'intérêt de la population qu'ils représentent.

Pour garantir la qualité et la performance de ces services et favoriser la cohésion tant sociale que territoriale, les assemblées délibérantes, les maires et les présidents concernés, ont à **effectuer les choix** de court et de long terme correspondants : choix du mode de gestion, choix de l'opérateur, définition de la qualité et des tarifs du service, contrôle du service.

La présente Charte a pour objet **d'éclairer leur démarche et leur éthique de responsables**, dans un contexte économique et un environnement réglementaire national et européen stimulant.

Au-delà des impératifs de continuité, d'égalité d'accès et d'adaptabilité, la Charte vise en particulier à définir les **principes et objectifs** sur lesquels doivent s'appuyer les collectivités organisatrices pour décider de la création et des modalités de gestion de leurs services publics.

Cette initiative nationale prône également **une démarche d'évaluation exemplaire** de l'action publique, indispensable contrepartie des principes de subsidiarité et de libre administration, dans le cadre communautaire et national.



Cette Charte s'adresse à **l'ensemble des acteurs ou partenaires du service public** : usagers-clients, citoyens-contribuables, collectivités organisatrices, salariés et opérateurs.

Les objectifs et les actions affirmés par les signataires de la présente Charte ont valeur **d'engagement et de référence** pour leur propre action et l'appui qu'ils apportent à leurs membres dans l'organisation et la gestion des services publics locaux.

Les signataires invitent l'ensemble des acteurs des services publics locaux à mettre en œuvre et à illustrer **la présente Charte** de la façon qui leur semblera la plus adaptée.

Les signataires conviennent de la mise en place d'un **Comité de suivi de la Charte**.

Les signataires prennent l'initiative de mettre en place un **Observatoire des services publics locaux** selon des modalités à définir avec l'ensemble des partenaires concernés.

Le Sénat, qui assure **la représentation des collectivités territoriales de la République**, apporte son soutien et son parrainage à cette Charte.

Le Ministre de l'Intérieur manifeste par sa présence tout **l'intérêt qu'il attache à la Charte**.

LES SIGNATAIRES POURSUIVENT LES OBJECTIFS SUIVANTS :

- | | | |
|--|---|---|
| Clarté des rôles | ① | Clarifier le rôle des différents acteurs responsables des services publics locaux |
| Maîtrise des missions | ② | Bien définir les missions de service public pour mieux maîtriser leurs finalités et leur mise en œuvre |
| Libre choix - réversibilité | ③ | Favoriser le libre choix par les élus du mode de gestion et sa réversibilité |
| Émulation par la comparaison | ④ | Éclairer ce choix par des comparaisons objectives entre les différents modes de gestion et entre opérateurs |
| Confiance - partenariat | ⑤ | Bâtir des relations équilibrées par un partenariat durable et responsable des acteurs |
| Transparence et équité | ⑥ | Assurer la transparence des coûts et répartir équitablement les gains de performance |
| Évaluation et Démocratie locale | ⑦ | Développer le débat public sur les choix majeurs en les fondant sur une évaluation indépendante et pluraliste |

ILS S'ENGAGENT À METTRE EN OEUVRE LES ACTIONS SUIVANTES :

- L'autorité organisatrice a pour rôle de délimiter les missions du service public local et d'en fixer les règles générales d'organisation dans le cadre des textes en vigueur et en concertation avec les différents partenaires concernés.
- L'usager est **au centre du service public** lequel contribue à la **cohésion sociale et territoriale**.
- Le **“développement durable”** du service intègre les dimensions relatives à la **sécurité**, à la **santé** et à l'**environnement**.

- Les **choix d'organisation** du service sont précédés d'**états des lieux** (technique, social, juridique et économique) du service et de son environnement comprenant notamment l'**inventaire et l'état du patrimoine**.
- Les caractéristiques du service sont établies à partir de l'**étude des besoins à satisfaire**, régulièrement actualisée. Les **règlements de service** précisent les dispositions applicables aux usagers.
- Les **règles d'exploitation** et les principales étapes de développement répondant aux **besoins prévisionnels** sont définies dans les documents propres à chaque mode de gestion : règlements de régie, cahiers des charges, programme de travaux.

- Pour garantir le **libre choix des modes de gestion** et la **réversibilité** de ce choix, les conditions d'organisation des différents modes de gestion sont harmonisées par chaque niveau d'administration concerné, les **disparités objectives résiduelles** sont prises en compte dans la comparaison des performances. La **pratique contractuelle est généralisée**.
- Le passage des personnels d'une situation à une autre est organisé dans le respect de la réglementation en vigueur avec le souci d'un traitement équitable des **situations particulières**.
- En cas de gestion déléguée, le choix des opérateurs résulte d'une mise en **concurrence saine et loyale** mettant en œuvre les procédures nationales et communautaires pour le choix du **mieux-disant**.

- Des **indicateurs de performance** représentatifs sont définis au niveau national par l'Observatoire des services publics locaux. Chaque autorité organisatrice retient et complète ceux qu'elle juge **les plus pertinents pour elle** ; elle peut ainsi introduire des mécanismes d'**incitation à la performance** dans les objectifs fixés à l'opérateur, régie ou délégataire.
- Les informations économiques et techniques indispensables à la **comparaison des performances** sont collectées, traitées et diffusées par l'**Observatoire** des services publics locaux.
- Les différents partenaires fournissent les **informations demandées** et contribuent au financement de leur traitement.

- L'État et les Autorités organisatrices structurent et soutiennent des **réseaux de compétence et d'expertise autonome**, au service des élus comme de leurs services techniques, financiers et administratifs.
- La **qualification** des experts publics ou privés qui apportent conseils et appuis aux Autorités organisatrices devra être **reconnue ou certifiée** par un organisme indépendant à créer.
- Une **source documentaire diversifiée et représentative** des différents sujets relatifs à l'organisation et à la gestion des services publics locaux est mise en place par l'Observatoire des services publics locaux et rendue accessible au travers des différentes technologies de l'information et de la communication, notamment le transfert électronique de données numérisées.

- L'Autorité organisatrice **sélectionne et fixe le niveau des objectifs** de manière équilibrée, compte tenu de la qualité requise, de son prix pour les usagers et des règles et normes à respecter.
- L'Autorité organisatrice et l'opérateur, régie ou délégataire, assurent les conditions du **développement durable** du service, en lui donnant, en temps utile, les moyens de **se renouveler, se moderniser et d'étendre ses équipements**.
- L'Autorité organisatrice et l'opérateur, régie ou délégataire, utilisent les **gains de performance** pour permettre le progrès social, économique et environnemental, sans compromettre l'**incitation de l'opérateur** à une gestion efficace. Les coûts non directement liés au service, charges communes, frais de siège, sont pris en compte de manière transparente.

- L'Autorité organisatrice met en place et fait fonctionner la **Commission consultative des services publics locaux**.
- L'Autorité organisatrice veille à la production des rapports d'activités du service, les analyse et les diffuse. Elle assure l'information du public sur la **qualité du service** et sur les **tarifs** et assure un **suivi** périodique des éventuelles **réclamations des usagers et des suites** qui y sont données.
- L'Autorité organisatrice organise, selon les formes les mieux adaptées, le **recueil des attentes locales du public** et notamment celles se rapportant aux équipements et à l'économie du service. Des **débats publics** éclairés par des **évaluations pluralistes** sont organisés à l'occasion des **choix** ou des **décisions majeurs**.

Annexe n° 2 : textes applicables

• INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT

Convention internationale des droits de l'enfant (20 novembre 1989)

Article 2: *Les États 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.*

Les États parties 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.

Article 3: *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.*

Les États parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

Les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.

• NON-DISCRIMINATION

Article 7 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (13 décembre 2006): *Les Etats parties prennent toutes les 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.*

Article 14 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (4 novembre 1950): *La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.*

• CARACTÈRE FACULTATIF DU SERVICE

Article L2321-2 du code des collectivités territoriales

• HANDICAP

Article L. 551-1 du code de l'éducation: *Des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation peuvent être organisées avec le concours notamment des administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations, sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat. Elles visent notamment à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les établissements scolaires veillent, dans l'organisation des activités périscolaires à caractère facultatif, à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves.*

• ALLERGIES ALIMENTAIRES

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 atteint d'allergie ou d'intolérance alimentaires, justifiant à ce titre d'un régime alimentaire particulier, puisse profiter des services de restauration collective.

• NEUTRALITÉ RELIGIEUSE

La circulaire du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales du 16 août 2011 rappelle les règles afférentes au principe de laïcité pour les demandes de régimes alimentaires particuliers dans les services de restauration collective du service public.

• TARIFICATION

Le décret du 29 juin 2006 définit le principe de la liberté des tarifs de la restauration scolaire (les tarifs ne peuvent cependant excéder le coût du service rendu, selon l'article 147 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions).

• COMPOSITION DES REPAS

La loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche a légalisé les recommandations du Groupe d'études des marchés de restauration collective et nutrition (GEMRCN) de 2001, en insérant un nouvel article L230-5 dans le code rural de la pêche maritime.

Décret du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire.

Arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire (annexe I: Fréquence de présentation des plats, annexe II: grammages des produits prêts à consommer préparés par des fournisseurs extérieurs).

Annexe n° 3 La qualité des menus en question²⁶

ENCADREMENT DE LA QUALITÉ NUTRITIONNELLE

La loi de modernisation agricole du 27 juillet 2010 rend obligatoire le respect de règles relatives à la qualité nutritionnelle en restauration scolaire et universitaire. Le Programme national pour l'alimentation (PNA), lancé en septembre 2010 par le ministère en charge de l'Alimentation, vise entre autres à concilier plaisir, repas équilibré et restauration scolaire. Il prévoit également d'assurer aux responsables des services de restauration scolaire des formations spécifiques. Faisant suite à la loi de modernisation agricole, un décret et un arrêté ont été publiés en octobre 2011 pour rendre obligatoire le respect des règles de composition des repas servis en restauration scolaire établies par le Groupe d'Etude des Marchés Restauration Collective et Nutrition (GEMRCN).

MIEUX CONNAÎTRE LES CONSOMMATIONS ALIMENTAIRES DES ENFANTS

Les études individuelles nationales de consommation alimentaires, INCA1 (1998/99) et INCA2 (2006/2007), réalisées sur des échantillons représentatifs de la population, permettent d'étudier la fréquentation de la restauration scolaire et les facteurs associés, son impact sur l'alimentation globale des enfants et de comparer les consommations et les apports nutritionnels entre les déjeuners pris à la cantine et ceux pris au domicile. Selon la deuxième Etude Individuelle Nationale sur les Consommations Alimentaires menée par l'Agence en 2006-2007 (INCA2), 63 % des enfants de maternelle et primaire et 69 % des collégiens et lycéens déjeunent au restaurant scolaire au moins une fois par semaine. Ils sont respectivement 50 % et 64 % à y déjeuner au moins trois fois par semaine. D'après l'étude INCA2, la fréquentation des cantines scolaires varie selon la région et diminue avec la densité de population. Par ailleurs, elle augmente avec l'âge des enfants et le niveau d'éducation des parents. En maternelle et en primaire, elle est également plus courante chez les enfants issus de familles monoparentales ou dont la mère travaille. Au collège et au lycée, la fréquentation de la cantine augmente avec le niveau de vie du foyer et l'éloignement domicile-école. Les enfants de maternelle et primaire qui mangent à la cantine ont un régime alimentaire plus varié mais consomment plus souvent des collations matinales.

ALIMENTATION ET PÉDAGOGIE

20 % des collèges et lycées délivrent aux élèves des informations nutritionnelles lors des repas. De plus, 31 % des établissements de l'Éducation nationale et 53 % des lycées agricoles organisent une animation autour de l'alimentation au moins une fois par trimestre.

Le ministère de l'agriculture a mis en place un programme « bien manger dans ma petite cantine ». Ce programme de formation est destiné à tous les acteurs des services de restauration scolaire communale de moins de 80 couverts en régie directe ayant peu de compétences en nutrition : agents chargés de la confection des repas, toute personne chargée de la rédaction des menus, des achats ou des relations avec les prestataires externes, secrétaires de mairies, secrétaires d'intercommunalités chargés de la supervision de la restauration scolaire, Maires ou élus communaux chargés de la restauration scolaire. Cette formation « Bien manger dans ma petite cantine » vise à sensibiliser les acteurs des restaurations scolaires communales de petite taille aux enjeux de l'équilibre nutritionnel des menus et à les former à la nouvelle réglementation relative à la qualité nutritionnelle des repas servis.

LE BIEN-ÊTRE DES ENFANTS À LA CANTINE

Il convient de prendre en compte le confort des élèves, lors de la prise du repas, dans un environnement agréable : aménagement des locaux, mobilier adapté, attention portée aux nuisances sonores, etc. Les principes généraux de la restauration tels que fixés par le Ministère de l'Éducation nationale rappellent que le « temps du repas est l'occasion pour les élèves de se détendre et de communiquer. Il doit être aussi un moment privilégié de découverte et de plaisir ».

²⁶. Voir également l'enquête réalisée par « Que Choisir » : « cantines scolaires : trop de menus déséquilibrés. Établissements scolaires publics et privés, 12 000 menus analysés », avril 2013

LE BIO À LA CANTINE

Lors du dernier Grenelle de l'environnement, la France s'est engagée à introduire 20% de produits bio dans les cantines scolaires. L'objectif est louable même si le coût est un obstacle de taille. Cependant des initiatives se multiplient et des aliments issus de l'agriculture biologique sont introduits dans les repas. Certains établissements comptent désormais 30% d'aliments bio dans leur menu. Le WWF France et le syndicat national de la restauration collective (SNRC) ont depuis 2009 mis en œuvre des outils pour promouvoir le bio dans les cantines scolaires. Des campagnes de sensibilisation comme «Oui au bio dans ma cantine» promeuvent une alimentation saine dans les cantines.

DES ÉCONOMIES EN LUTTANT CONTRE LE GASPILLAGE

Dans le même esprit que celui de la campagne menée en octobre 2012 par le ministère de l'agriculture sur le gaspillage alimentaire, certains élus réfléchissent à la façon de lutter contre le gaspillage issu des aliments non consommés dans les cantines scolaires.

Annexe n° 4
Propositions de loi de l'Assemblée nationale et du Sénat
sur « le droit à la restauration scolaire » et « visant à garantir
l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire »

N° 4305²⁷

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 février 2012.

PROPOSITION DE LOI

instaurant le droit à la restauration scolaire,

(Renvoyée à la commission des affaires culturelles et de l'éducation,
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Michèle DELAUNAY, Jean-Marc AYRAULT, Martine LIGNIÈRES-CASSOU, Jean-Marie LE GUEN, Sandrine MAZETIER, Jean-Christophe CAMBADÉLIS, Philippe NAUCHE, Patricia ADAM, Sylvie ANDRIEUX, Jean-Paul BACQUET, Dominique BAERT, Claude BARTOLONE, Christian BATAILLE, Delphine BATHO, Marie-Noëlle BATTISTEL, Jean-Louis BIANCO, Gisèle BIEMOURET, Serge BLISKO, Daniel BOISSERIE, Christophe BOUILLON, Monique BOULESTIN, Pierre BOURGUIGNON, Danielle BOUSQUET, Laurent CATHALA, Jean-Paul CHANTEGUET, Marie-Françoise CLERGEAU, Pierre COHEN, Catherine COUTELLE, Pascale CROZON, Frédéric CUVILLIER, Guy DELCOURT, Bernard DEROSIER, Tony DREYFUS, Julien DRAY, Jean-Pierre DUFAU, William DUMAS, Laurence DUMONT, Jean-Paul DUPRÉ, Philippe DURON, Olivier DUSSOPT, Christian ECKERT, Henri EMMANUELLI, Corinne ERHEL, Martine FAURE, Hervé FÉRON, Geneviève FIORASO, Valérie FOURNEYRON, Geneviève GAILLARD, Guillaume GAROT, Jean GAUBERT, Jean GLAVANY, Daniel GOLDBERG, Marc GOUA, Jean GRELLIER, Élisabeth GUIGOU, David HABIB, Sandrine HUREL, Christian HUTIN, Monique IBORRA, Jean-Louis IDIART, Françoise IMBERT, Michel ISSINDOU, Serge JANQUIN, Régis JUANICO, Armand JUNG, Marietta KARAMANLI, Jérôme LAMBERT, François LAMY, Colette LANGLADE, Jean LAUNAY, Jean-Yves LE BOUILLONNEC, Gilbert LE BRIS, Annick LE LOCH, Marylise LEBRANCHU, Patrick LEMASLE, Catherine LEMORTON, Bernard LESTERLIN Michel LIEBGOTT, François LONCLE, Louis-Joseph MANSCOUR, Jacqueline MAQUET, Jeanny MARC, Marie-Lou MARCEL, Jean-René MARSAC, Martine MARTINEL, Gilbert MATHON, Kléber MESQUIDA, Marie-Renée OGET, Jean-Luc PÉRAT, Marie-Françoise PÉROL-DUMONT, Sylvia PINEL, Philippe PLISSON, François PUPPONI, Catherine QUÉRÉ, Dominique RAIMBOURG, Marie-Line REYNAUD, Bernard ROMAN, René ROUQUET, Michel SAINTE-MARIE, Christiane TAUBIRA, Jacques VALAX, Michel VERGNIER, Alain VIDALIES et les membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche et apparentés, députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Cette nouvelle rentrée scolaire a mis en avant le refus d'accès de nombreux élèves aux cantines scolaires par plusieurs collectivités. Au moins 70 communes pratiquent une sélection à l'entrée des cantines selon des critères divers alors que la restauration scolaire doit être un véritable objectif de politique publique.

À Bordeaux, plusieurs écoles primaires affichent des difficultés récurrentes pour répondre aux demandes d'inscription des enfants à la cantine; et pour effectuer une sélection, les équipes municipales demandent un certain nombre de justificatifs qui discriminent les familles ne répondant pas administrativement à des critères jugés prioritaires. Parmi ces critères prioritaires, le fait que les deux parents exercent une activité professionnelle: d'apparence logique, ce critère exclut de la cantine les chômeurs et les personnes sans emploi, supposées en mesure de prendre en charge le repas du midi de leurs enfants.

²⁷. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion4305.asp>

Non seulement, cette décision fait peser une charge supplémentaire sur des parents qui n'ont pas nécessairement les moyens financiers, la possibilité et le temps de s'occuper de leurs enfants le temps de la pause déjeuner, mais elle stigmatise aussi les enfants eux-mêmes en les privant d'un accès auxquels ont droit leurs camarades de classe.

Par ailleurs, la circulaire interministérielle du 25 juin 2001 qui régit la restauration scolaire, établit des normes, des exigences et des recommandations permettant aux enfants de bénéficier d'un repas complet, varié et équilibré auquel ils n'ont pas nécessairement accès au sein de leur foyer alors que cela constitue une exigence prioritaire pour leur équilibre et leur santé.

La restauration scolaire doit être considérée comme un enjeu sanitaire majeur, l'équilibre alimentaire et la variété des menus étant une priorité.

Le 10 mai 1974, une décision du Conseil d'État réaffirmait l'égalité de traitement entre les usagers du service public, tant au niveau de l'accès que de l'usage du service.

Le 16 novembre 1993, le tribunal de Versailles statuait que « L'accès des élèves à la cantine scolaire ne peut être subordonné à la production par les parents d'une attestation patronale de leur lieu de travail, car un tel document n'est pas nécessaire à la bonne marche du service et porte atteinte au principe d'égalité des usagers en introduisant une discrimination entre les enfants, syndicat que leurs parents ont un emploi salarié ou non ».

Cette décision stipule donc que, bien que le service de cantine ne soit pas une obligation légale pour la commune, à partir du moment où il est créé, ce service ne peut opérer de discriminations.

Le 23 octobre 2009, une décision du Conseil d'État statuait en faveur d'un recours de parents d'élèves et de la Fédération des Conseils de Parents d'Élèves de l'enseignement public du Rhône suite à la modification du règlement du service de la restauration scolaire de la commune d'Oullins. Cette modification prévoyait la restriction de l'accès à la cantine aux enfants bénéficiant de cas particulier, l'autorisant pour les autres à une fois par semaine dans la limite des places disponibles.

Alors que les différences de traitement peuvent être possibles dans certains cas, elles ne doivent en aucun cas être arbitraires ou discriminatoires. Ce principe ne remet pas en cause le droit de la commune à appliquer un règlement intérieur pouvant éventuellement comporter des motifs d'exclusion, dans les limites posées par la loi. Il ne remet pas non plus en cause la nécessité d'une inscription préalable au service de restauration scolaire : cette condition est essentielle pour la bonne gestion de ce service, qui ne peut être considéré comme un espace de garderie occasionnelle.

Malgré une jurisprudence constante du juge administratif au cours des deux dernières décennies, les atteintes au principe d'égalité des usagers de la restauration scolaire se poursuivent année après année. C'est pourquoi il est du rôle du législateur d'inscrire clairement dans la loi les principes posés clairement par le juge.

Cette proposition de loi a donc pour objet de compléter le chapitre Ier du titre III « L'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires » du code de l'Éducation par un article instaurant le droit à la restauration scolaire, permettant ainsi à tous les enfants scolarisés, sans distinction, de bénéficier de ce service lorsqu'il existe.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Le chapitre I^{er} du titre III du livre Ier du code de l'éducation est complété par un article L. 131-13 ainsi rédigé :

« Art. L. 131-13. - L'inscription à la cantine, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon la situation familiale, les revenus ou la situation géographique.

« Ce droit concerne le repas du midi pour les jours scolaires. »

Article 2

Les charges qui pourraient résulter pour les communes de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

Les charges qui pourraient résulter pour les organismes sociaux de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

PROPOSITION DE LOI

visant à garantir l'accès de tous les enfants à la restauration scolaire,

PRÉSENTÉE

Par Mmes Brigitte GONTHIER-MAURIN, Cécile CUKIERMAN, M. Michel LE SCOUARNEC, Mmes Éliane ASSASSI, Marie-France BEAUFILS, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Nicole BORVO COHEN-SEAT, Laurence COHEN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, Évelyne DIDIER, MM. Christian FAVIER, Guy FISCHER, Thierry FOUCAUD, Robert HUE, Gérard LE CAM, Mmes Isabelle PASQUET, Mireille SCHURCH, MM. Paul VERGÈS et Dominique WATRIN, Sénateurs

(Envoyée à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Cette proposition de loi a pour objet d'éviter que la rentrée 2012 ne s'illustre, comme cela a été le cas en 2011 avec la commune de Thonon-les-Bains et dans bien d'autres communes avant elle (Bordeaux, Nice, Meaux, etc.), par **l'interdiction de l'accès aux cantines scolaires aux enfants dont l'un des parents au moins est au chômage.**

Les communes qui ont la charge de ce service se trouvent parfois en difficulté pour accueillir la totalité des enfants dans un contexte d'augmentation de la demande. Les moyens financiers nécessaires à l'adaptation des services de restauration scolaire (double service, agrandissement et rénovation des locaux, etc.) sont certes conséquents et force est de constater que dans un contexte de réforme - c'est-à-dire de restriction - des ressources des collectivités, ils peuvent être difficiles à engager, notamment pour les communes les moins riches.

La question du manque de moyens et de la pénurie de places a donc amené certaines communes à prendre des mesures de restriction d'accès à ce service public, et ce, depuis plusieurs années. Ce faisant, elles posent une fois de plus la question de la possibilité et de la légalité de telles restrictions dans l'accès à un service public, fut-il facultatif.

Si la situation financière des collectivités a évidemment été rendue complexe par la réforme des collectivités territoriales, ces communes effectuent véritablement un arbitrage budgétaire consistant à **sacrifier le service public en limitant son accès à un certain nombre**, plutôt que d'adapter et d'agrandir des structures souvent obsolètes afin de tenir compte de l'augmentation de la fréquentation des cantines scolaires.

En outre, cela permet à ces mairies d'économiser sur le dos de ces familles qui, sur la base du quotient familial, bénéficient de tarifs préférentiels pour accéder à ce service public, en raison de leur situation socio-économique fragile.

Double injonction et double peine pour les chômeurs

Ces mairies préfèrent ainsi stigmatiser des parents déjà en difficulté, évoquant leur prétendue « disponibilité » pour les écarter d'un service public existant, faisant ainsi passer les 4 millions de chômeurs que connaît la France pour des oisifs et des fainéants selon une rhétorique malheureusement bien connue. Cela est méconnaître les difficultés et l'investissement nécessaire de ces personnes pour trouver un emploi et sortir d'une situation de précarité dont, loin de toute vision idéologique, ils ne profitent malheureusement pas.

Cela contrevient d'ailleurs totalement à l'obligation de disponibilité qu'ont les chômeurs dans leur recherche d'emploi qui conditionne leur inscription sur les fichiers de Pôle emploi comme l'attribution de leurs éventuelles indemnités.

Les chômeurs sont donc tenus de se rendre disponibles pour s'occuper de leurs enfants comme de leur recherche de travail et se trouvent doublement stigmatisés en raison même de leur absence d'emploi, puisqu'exclus de l'accès à certains services publics.

Si aujourd'hui certaines communes leur interdisent l'accès à la restauration scolaire, selon les mêmes critères de disponibilités se verront-ils ensuite exclu de l'accès au service public de la petite enfance et de l'école maternelle pour résoudre la pénurie d'offre ?

28. <http://www.senat.fr/leg/pp11-561.html>

Discrimination et atteinte au principe d'égalité d'accès au service public

Si la cantine scolaire relève de la compétence des communes, la restauration n'est cependant pas une compétence obligatoire (article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales). Le Conseil d'État a par ailleurs jugé, dans un arrêt de 1984 (Conseil d'État, 5 octobre 1984, « Préfet de l'Ariège »), que la création d'une cantine scolaire présente pour une commune *« un caractère facultatif et qu'elle n'est pas au nombre des obligations [lui] incombant pour le fonctionnement du service public de l'enseignement »*.

Cependant, si la commune en décide la création, il s'agit alors d'un service public administratif annexe au service public d'enseignement. **En cela, la restauration scolaire est donc soumise au principe général du droit qu'est le principe d'égalité devant la loi** auquel le Conseil constitutionnel a reconnu une valeur constitutionnelle (Conseil constitutionnel, 1973, Taxation d'office) et qui implique l'égalité des usagers devant le service public. Une fois le service créé, il ne peut donc être opéré de discriminations entre les usagers.

La jurisprudence est constante en la matière et à été confirmé par le Conseil d'État.

Les restaurants scolaires peuvent donc être utilisés par tous les parents qui désirent y placer leurs enfants, sans distinction selon les possibilités financières dont dispose chaque foyer même si existe la possibilité de créer des tarifs différenciés selon les revenus. (Conseil d'État, Ville de La Rochelle, n° 95863).

En droit, l'égalité entre usagers d'un service public ne peut être rompue que si la différence de traitement résulte d'un critère objectif en lien avec l'objet du service public et est justifiée par l'intérêt du service.

Ainsi, dans un jugement en date du 16 novembre 1993, le tribunal administratif de Versailles a considéré que l'exigence de la production d'une attestation patronale du lieu de travail *« instaure pour l'accès à la cantine scolaire, une discrimination entre les élèves suivant que leurs parents ont un emploi salarié ou non ; que la mesure attaquée porte ainsi atteinte au principe d'égalité entre les usagers du service public »*.

Le tribunal administratif de Versailles du 16 novembre 1993 affirme que *« si l'organisation du service public relève du pouvoir réglementaire autonome et peut donc être régie par un règlement intérieur élaboré par le conseil municipal, l'accès des élèves à la cantine scolaire ou leur maintien au sein de ce service ne peut être subordonné, par ce règlement intérieur, à la production par les parents de documents qui ne sont pas nécessaires à la bonne marche du service »* et que *« l'exigence d'un tel document instaure, pour l'accès à la cantine scolaire, une discrimination entre les élèves suivant que leurs parents ont un emploi salarié ou non, [...] la mesure attaquée porte ainsi atteinte au principe d'égalité entre les usagers du service public »*.

Le tribunal administratif de Marseille du 25 novembre 1995 a également clairement affirmé que : *« L'accès des élèves à la cantine scolaire ne peut être subordonné à la production par les parents d'une attestation patronale de leur lieu de travail, car un tel document n'est pas nécessaire à la bonne marche du service et porte atteinte au principe d'égalité des usagers en introduisant une discrimination entre les enfants, suivant que leurs parents ont un emploi salarié ou non »*.

Dans le même sens, le tribunal administratif de Lyon dans son jugement n° 0903116 du 21 janvier 2010 dispose que *« la finalité assignée par la commune au service public de restauration scolaire est de répondre aux besoins alimentaires des enfants qui ne peuvent pas être pris en charge par leurs parents pendant la pause méridienne ; qu'à supposer établi le motif allégué relatif à l'intérêt du service, le seul critère de l'activité professionnelle des deux parents ne peut légalement fonder la limitation de l'accès des élèves à la cantine, compte tenu de l'impossibilité dans laquelle peuvent se trouver des parents de prendre en charge leurs enfants pour des motifs autres que celui tiré de l'exercice d'une activité professionnelle ; que les requérants sont dès lors fondés à soutenir que le règlement de restauration scolaire (...) porte atteinte au principe d'égalité des usagers devant le service public et, par suite, à demander l'annulation de ladite délibération. »*

Mais surtout, **le 23 octobre 2009, le Conseil d'État** a confirmé cette jurisprudence. Le Conseil d'État statuant sur le référé-suspension du règlement de restauration scolaire annulé par le tribunal de Lyon, a jugé le 23 octobre 2009 que **« le moyen tiré de ce que la délibération attaquée interdit illégalement l'accès au service public de la restauration scolaire à une partie des enfants scolarisés, en retenant au surplus un critère de discrimination sans rapport avec l'objet du service public en cause, est de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux sur la légalité de cette délibération »**.

Il a en effet suspendu une modification du règlement de la restauration scolaire adoptée par le conseil municipal de la commune d'Oullins selon laquelle seuls pouvaient manger à la cantine les enfants dont les deux parents travaillaient tous les jours, les autres ne pouvant être accueillis qu'une fois par semaine, dans la limite des places disponibles.

Le Conseil d'État avance que : **« Cette délibération interdit illégalement l'accès au service public de la restauration scolaire à une partie des enfants scolarisés, en retenant au surplus un critère de discrimination sans rapport avec l'objet du service public en cause »**.

Une disposition illégale

La loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions dans son article 147 ne dit pas autre chose quand elle affirme :

« Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Les droits les plus élevés ne peuvent être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée. Les taux fixés ne font pas obstacles à l'égal accès de tous les usagers au service. »

Une disposition contraire aux conventions internationales

Enfin, les textes internationaux condamnent cette discrimination.

La Convention des droits de l'enfant de New-York du 26 janvier 1990, il est précisé à l'article 2 : « Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanctions 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. »

La Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentale dans son article 14 sur l'interdiction de discrimination dispose que : « La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Afin d'éviter que d'autres mairies limitent l'accès aux cantines scolaire, cette proposition de loi entend résoudre cette situation dont la jurisprudence constante et confirmée par le Conseil d'État a déjà maintes fois consacré l'illégalité. Pour ce faire, elle propose de créer une sanction financière en amont, plus efficace, afin que les communes n'adoptent pas de mesures illégales en ce domaine.

Cela permet d'éviter la judiciarisation excessive, sans qu'il ne soit bien évidemment fait obstacle au recours judiciaire et aux réparations des préjudices subis au nom de la discrimination et de l'atteinte au principe d'égalité d'accès de tous au service public.

L'article 1^{er} met en place un droit d'accès à la cantine scolaire pour tous les enfants et crée une sanction financière plafonnée à 225 000 euros en cas de refus d'accès d'un enfant à la restauration scolaire.

L'article 2 prévoit la compensation financière des charges incombant aux collectivités territoriales par l'État.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Après le titre IV du livre V de la deuxième partie du code de l'éducation, il est inséré un titre IVbis ainsi rédigé :

« TITRE IV BIS

« LA RESTAURATION SCOLAIRE

« Art. L. 542-5. - Lorsqu'un système de restauration scolaire est mis en place, l'inscription et l'accès à celui-ci doit être effectif pour tous les enfants scolarisés dont les parents en font la demande, sur le lieu de la scolarisation de l'enfant et pour tous les repas de midi des jours scolaires.

« Les tarifs sont fixés dans le respect des conditions prévues à l'article 147 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

« Tout refus d'inscription ou d'accès à la restauration entraîne un prélèvement sur les ressources fiscales de la commune ou du groupement de communes concernés dont le montant est fixé à 1% du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou du groupement de communes constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice multiplié par le nombre d'enfants refusés sans pouvoir excéder 225 000 €.

« Cette disposition ne fait pas obstacle à l'application de l'article 225-1 du code pénal. À ce titre, des actions en réparation du préjudice subi par les usagers écartés du service de restauration scolaire peuvent être engagées à l'encontre des personnes morales responsables.

« Les modalités d'application de cet article sont fixées par décret. »

Article 2

Les charges qui pourraient résulter pour les communes de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement.

La perte de recette éventuelle pour l'État résultant du paragraphe précédent est compensée par la majoration à due concurrence du taux de l'impôt sur les sociétés.

Annexe n° 5 : Liens utiles

OUTILS

- Indicateurs de performance pour les services publics de la restauration scolaire (Institut de la gestion déléguée et AMF, septembre 2010)
- http://www.agores.asso.fr/medias/File/GESTION/IGD/INDICATEURS%20DE%20PERFORMANCE/10%20IGD%20Restauration%20Intdef_.pdf
- Charte Nationale de Qualité pour la Restauration Municipale et Territoriale, (Association nationale des directeurs de la restauration municipale, 1998)
- <http://www.agores.asso.fr/medias/File/modele-signature-charte.pdf>
- La norme NF X 50-220 sur la qualité de service dans les cantines scolaires: aménagement des locaux (nombre de m² par enfant, conditions d'accueil, temps du repas, ratio de présences adultes au-delà du taux d'encadrement,...)
- Fiche ressources « Laïcité: concilier identité nationale et particularismes », Agores, mars 2012
- Le guide pratique de la laïcité, une clarification par le concret, pages 140 et s: la méthodologie laïque lyonnaise de gestion des cantines; ouvrage collectif sous la direction de Jean Glavany pour la Fondation Jean Jaurès, décembre 2011
- Allergies Alimentaires et Restauration Collective- Guide pour l'accueil en restauration collective des enfants porteurs d'allergies ou d'intolérances alimentaires (Association Française pour la Prévention des Allergies -AFPRAL), 2012. Voir avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail: <http://www.anses.fr/sites/default/files/documents/NUT2011sa0263.pdf>
- Guide pratique pour une mise en place ou une révision de la politique tarifaire des cantines (ANDEV, AGORES et la Ligue de l'enseignement)

ACTEURS

- Ministère de l'éducation nationale: <http://www.education.gouv.fr/cid45/la-restauration-a-l-ecole.html>
- Ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique <http://www.action-publique.gouv.fr/decentralisation%20>
- Ministère de l'agriculture: <http://agriculture.gouv.fr/Ameliorer-l-offre-en-restauration,1807429>
- Associations des maires de France- AMF <http://www.amf.asso.fr/>
- Association nationale des directeurs de l'éducation des villes de France- ANDEV <http://www.andev.fr/portail/>
- AGORES www.agores.asso.fr
- Syndicat national de la restauration collective <http://www.snrc.fr/>
- Syndicat national des entreprises de restauration et services <http://sners.fr/>
- Conseil national de l'alimentation <http://cna-alimentation.fr/>
- Fédération des Conseils des Parents d'Elèves-FCPE <http://www.fcpe.asso.fr/>
- Union nationale d'associations autonomes ou indépendantes de parents d'élèves ou d'étudiants - UNAAPE <http://www.unaape.asso.fr/>
- Fédération des Parents d'élèves de l'enseignement public - PEEP <http://www.peep.asso.fr/>
- Union Nationale des associations familiales - UNAF www.unaf.fr
- Médiatrice de la Ville de Paris <http://www.paris.fr/mediatrice>
- Institut de la Gestion Déléguée www.fondation-igd.org
- Ligue de l'enseignement www.laligue.org

DIVERS

- Avis 47 du conseil national de l'alimentation sur la restauration scolaire (2004), qui souligne la nécessité de clarifier et de renforcer les fondements juridiques du statut de la restauration scolaire <http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/avis47.pdf>
- Avis 72 du conseil national de l'alimentation sur alimentation et pauvreté du conseil national de l'alimentation, selon lequel l'alimentation est la variable d'ajustement des familles pauvres
- Programme national nutrition-santé 2011-2015
- <http://www.sante.gouv.fr/programme-national-nutrition-sante-2011-2015.html>

29. voir notamment l'étude de septembre 2009 relative à la perception et aux attentes des parents et enfants concernant la restauration scolaire : http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/091215_rapport_final_CLCV-resto_scol__sans_annexe_.pdf

Annexe n° 6 : Exemples de règlement intérieur

MODELE DE REGLEMENT INTERIEUR A ADAPTER

Durant l'année scolaire, une cantine fonctionne dans la salle de l'école
(Nom et adresse de l'établissement)

Ce service, outre sa vocation sociale, a une dimension éducative ; le temps du repas doit être pour l'enfant :

- un temps pour se nourrir ;
- un temps pour se détendre ;
- un temps de convivialité.

Pendant l'interclasse et le déjeuner, les enfants sont placés sous la responsabilité d'une équipe de « surveillants-animateurs » constituée d'agents qualifiés de la ville.

Chapitre I - Inscriptions

Article 1 - Usagers

Le service de restauration scolaire est destiné aux enfants scolarisés dans l'une des écoles de (nom de la commune) et qui habitent (nom de la commune) (ou : l'une des communes de la Communauté de Communes de) ainsi qu'aux enfants scolarisés à (nom de la commune) et dont les parents travaillent à (nom de la commune).

En raison de la capacité d'accueil limitée à places (indiquer le nombre de places disponibles), l'accès des usagers du service visés au premier alinéa du présent article pourra être refusé en l'absence de place disponible.

Pour limiter l'accès des usagers à ce service, la ville de (nom de la commune) prendra en compte prioritairement, dans un ordre chronologique, les inscriptions des enfants par les familles.

Article 2 - Dossier d'admission

La famille remplit obligatoirement en mairie, courant mai, une fiche d'inscription qui est à renouveler chaque année.

Article 3 - Fréquentation

- Elle peut être « régulière » (4, 3, 2 ou 1 fois par semaine), à jour(s) fixe(s) ;
- Elle peut être « occasionnelle » (sous réserve de place disponible).

Ainsi, seuls pourront être accueillis quotidiennement :

- ...X... enfants « réguliers » (dont ...X... par maternelle) ;
- ...X... enfants « occasionnels » (dont ...X... par maternelle).

CG57/DEAT/DDTM/CJC/LP

Article 4 - Tarifs

Les tarifs sont fixés par arrêté du maire dans le cadre de la délégation de pouvoirs qui lui a été consentie par le conseil municipal, en application des dispositions de l'article L 2122- 22 du code général des collectivités territoriales. Ces derniers sont au nombre de trois : T1, T2 et T3 pour les rationnaires réguliers.

Le tarif le plus élevé T3 est appliqué aux rationnaires occasionnels.

Pour les réguliers, la participation financière des parents dépend de leur quotient familial (revenu imposable divisé par le nombre de parts). Lors de l'achat des tickets, les parents se muniront du dernier avis d'imposition en leur possession pour le calcul de ce quotient familial.

Article 5 - Paiement

Les parents qui choisissent la fréquence 1 fois ou 2 fois par semaine à jour(s) fixe(s), s'engagent pour le trimestre entier et le payent d'avance en une seule fois.

Les parents qui choisissent la fréquence 3 fois ou 4 fois par semaine, à jour(s) fixe(s), peuvent payer le trimestre entier en un seul versement ou opter pour des versements tous les deux mois (voir tableau ci-dessous) :

Dates de paiement des tickets repas

Nombre de jours de présence par semaine	Période de paiement des tickets repas					
	1 ^{er} trimestre		2 ^e trimestre		3 ^e trimestre	
1 jour	1 ^{er} trimestre		2 ^e trimestre		3 ^e trimestre	
2 jours	1 ^{er} trimestre		2 ^e trimestre		3 ^e trimestre	
3 jours	septembre	Octobre - novembre	Décembre - janvier	Février - mars	Avril - mai	Juin
4 jours	septembre	Octobre - novembre	Décembre - janvier	Février - mars	Avril - mai	Juin

Les tickets repas délivrés lors du paiement ont valeur d'argent et donnent donc accès à la cantine. Les parents veilleront à remettre aux enseignants un ticket le matin du jour où l'enfant déjeune à l'école. Les tickets ne sont valables que pour le trimestre en cours, ils ne sont pas remboursables, sauf en cas de maladie (une semaine complète d'absence à l'école) avec production d'un certificat médical.

CG57/DEAT/DDTM/CJC/LP

Article 6 - Repas occasionnel

La réservation se prendra la veille auprès de la directrice d'école.

Chapitre II - Accueil

Article 7 - Heures d'ouverture du restaurant

Les heures d'ouverture du restaurant scolaire sont fixées par accord entre la municipalité et le directeur d'école de manière à assurer la bonne marche du restaurant scolaire. Ainsi, le restaurant est ouvert deh àh.

Article 8 - Transport

Un service de transport par bus est prévu pour les enfants entre l'école d'origine et le restaurant

Article 9 - Encadrement

Dès la sortie des classes du matin, les enfants sont pris en charge par un surveillant-animateur qui les encadre jusqu'à la reprise des classes de l'après-midi.

Le nombre de surveillant-animateur comprend :

- Un animateur pourenfants de plus de six ans (*normalement l'effectif minimum conseillé est de un surveillant pour quatorze mineurs*) ;
- Un animateur pour enfants de moins de six ans (*normalement l'effectif minimum conseillé est de un surveillant pour dix mineurs*)

Article 10 - Discipline

Identique à celle qui est exigée dans le cadre ordinaire de l'école, à savoir :

- respect mutuel
- obéissance aux règles.

En cas de faits ou d'agissements graves de nature à troubler le bon ordre et le bon fonctionnement du service de restauration scolaire, exprimés notamment par :

- un comportement indiscipliné constant ou répété,
- une attitude agressive envers les autres élèves,
- un manque de respect caractérisé au personnel de service,
- des actes violents entraînant des dégâts matériels ou corporels,

une mesure d'exclusion temporaire du service pour une durée de jours sera prononcée par le maire à l'encontre de l'élève à qui ces faits ou agissements graves sont reprochés.

Cette mesure d'exclusion temporaire n'interviendra toutefois qu'après le prononcé d'un avertissement resté vain et qu'après que les parents de l'intéressé aient fait connaître au maire leurs observations sur les faits ou agissements reprochés à leur enfant.

Si après une (deux, trois, ...) exclusion(s) temporaire(s), le comportement de l'intéressé continue de porter atteinte au bon ordre et au bon fonctionnement du service de restauration scolaire, son exclusion définitive sera prononcée dans les mêmes conditions de forme et de procédure que pour une exclusion temporaire.

Une grille des mesures d'avertissement et de sanctions indique les sanctions encourues pour chaque cas d'indiscipline constaté.

Chapitre III - Fonctionnement

Article 12 - Changements

Tout changement de situation familiale ou professionnelle devra être porté à la connaissance du Service scolaire de la mairie dans les plus brefs délais.

Article 13 - Respect des engagements

Pour une meilleure stabilité des effectifs, chaque enfant utilisant les services de la restauration scolaire devra y prendre ses repas régulièrement selon l'engagement pris par ses parents lors de l'inscription.

Article 14 - Acceptation du règlement

L'inscription vaut acceptation du présent règlement.

Article 15 - Exécution

Conformément à l'article L. 2131-1 du Code général des collectivités territoriales, le présent règlement intérieur sera affiché en mairie et transmis au préfet.

Délibéré et voté par le Conseil municipal de dans sa séance du.....

Le maire,
(Signature et sceau de la mairie)



Règlement de la Restauration Scolaire

Applicable à partir de l'année Scolaire 2010 - 2011

Introduction

Le service de Restauration Scolaire est un service facultatif que la Ville de Lyon propose aux familles dont les enfants sont scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires de la commune. Il permet, au-delà de la fourniture du repas, d'assurer un accueil des enfants durant les 2 heures d'interclasse, et de garantir une qualité nutritionnelle des repas servis.

L'effort de la Ville de Lyon en matière de restauration scolaire se traduit dans les exigences qualitatives du cahier des charges des repas (sécurité et équilibre alimentaires, produits issus de l'agriculture biologique et du commerce équitable, accueil d'enfants allergiques...) et dans le développement quantitatif du nombre de places (en 8 ans, augmentation de 10 %). Le développement des selfs à partir de 2010 en élémentaire va permettre d'augmenter la capacité d'accueil.

1) L'organisation de la restauration

Les repas sont fabriqués en Cuisine Centrale, par un prestataire extérieur, dans le cadre d'un marché public.

Les repas, sont livrés dans les restaurants selon la technique de la liaison froide, en général, la veille après midi de leur consommation (le vendredi et le mardi pour les repas du lundi et du jeudi ; le lundi et le jeudi pour les repas du mardi et du vendredi).

Le jour de consommation, ces repas sont réchauffés dans les offices du restaurant et servis, en deux services dans la plupart des restaurants, par des agents municipaux. Une distribution des repas est adaptée dans les restaurants équipés en self-service.

2) Les menus

- a) **Les menus classiques.** Les repas sont constitués de 5 composantes : un hors-d'œuvre, un plat protidique (viande, poisson ou œuf) et son accompagnement (légume vert ou féculent), un fromage ou produit lacté et un dessert. Les grammages et la fréquence des plats respectent les recommandations du Ministère de la Santé.
- b) **Les menus complets sans viande.** Constitués des 5 mêmes composantes que les menus classiques, ils s'en distinguent par le fait que la viande est remplacée par du poisson, des œufs ou autres produits protidiés (notamment à base de soja).
- c) **Les allergies.** Les enfants présentant une allergie alimentaire font l'objet d'un accueil spécifique (voir article 7).
- d) **Le service.** Pour des raisons pédagogiques d'éducation au goût et d'équilibre alimentaire, les enfants sont invités à goûter chaque plat. C'est pourquoi le personnel a pour consigne d'inciter les enfants à goûter de tout sans pour autant les obliger.
- e) **L'affichage.** Les menus sont affichés à l'entrée de chaque école et de chaque restaurant. Ils peuvent également être consultés sur Internet à l'adresse suivante : www.lyon.fr (Enseignement > Restauration scolaire > Menus des restaurants scolaires).
- f) **Le menu d'intervention (ou « menu s.o.s. » ou « menu de secours »).** En cas d'incident (panne de four ou d'armoire froide, difficulté de livraison...), une ou plusieurs composantes du menu du jour peuvent être remplacées par celles du menu d'intervention qui sont des produits appertisés, stockés dans les écoles.
- g) **En cas de grève,** le menu initial pourra être modifié. Il sera alors remplacé par un menu unique convenant à tous les convives (classique et complet sans viande).

3) Les conditions d'accès à la restauration scolaire

La ville de Lyon s'engage à accueillir tous les enfants scolarisés dont les familles le souhaitent à la restauration scolaire, dans la limite des capacités d'accueil disponibles. C'est pourquoi, afin de pouvoir assurer le bon fonctionnement du service lorsque les capacités d'accueil sont atteintes, est instauré un ordre de priorité dans l'inscription à la restauration.

Lorsque le restaurant scolaire permet d'accueillir tous les enfants qui le demandent, cet ordre de priorité n'a aucune conséquence.

Les inscriptions sont enregistrées suivant un ordre de priorité d'importance décroissante, afin de tenir compte notamment de la situation sociale des enfants et de permettre à ceux qui en ont le plus besoin d'être accueillis en priorité:

1. enfants dont les familles présentent des situations sociales difficiles,
Dans ce cas, le sous-régisseur a la possibilité de solliciter l'avis de l'Assistante sociale scolaire.
2. enfants de classes spécialisées de type CLIN et CLIS.
3. enfants appartenant à une famille monoparentale, du périmètre scolaire ou qui bénéficient d'une dérogation sur demande de la Ville (pour effectifs de l'école d'origine complets).
4. enfants dont les deux parents travaillent ou sont en recherche d'emploi (une attestation sur l'honneur est exigée), du périmètre scolaire ou qui bénéficient d'une dérogation sur demande de la Ville, et qui ne bénéficient pas des critères 1 à 3.
5. autres enfants du périmètre scolaire et enfants qui bénéficient d'une dérogation sur demande de la Ville, ainsi que les enfants des classes CHAM et CHAD, qui ne bénéficient pas des critères 1 à 4.
6. enfants d'un autre périmètre scolaire, inscrits à partir de l'année scolaire 2010-2011 par dérogation et qui ne bénéficient pas du critère 1.

Important : Les enfants inscrits par dérogation sur décision de la Ville (écoles complètes) sont considérés comme relevant du périmètre scolaire.

Si la capacité du restaurant est atteinte, le sous-régisseur peut être amené à refuser une inscription au restaurant scolaire. Toutefois, la restriction d'accès doit être limitée au maximum, dans la mesure de la compatibilité avec la gestion du service. Chaque sous-régisseur a la responsabilité de l'optimisation de la gestion des capacités du restaurant au jour le jour en fonction des possibilités et des situations particulières imprévues à prendre en compte.

4) L'inscription au restaurant

Cas particulier des élèves de l'école maternelle :

Dans le souci d'éviter aux jeunes enfants des journées trop longues passées en collectivité, la Ville de Lyon conseille fortement d'éviter si possible le cumul de tous les temps périscolaires, dans l'intérêt de l'enfant.

a) **La demande d'inscription.**

- Elle est remise aux familles par le sous-régisseur de l'école fréquentée par l'enfant.
- Cette demande d'inscription est à remettre dûment complétée et signée (le 1er juin pour la rentrée de septembre) au sous-régisseur. Par la signature de ce document, le ou les parents déclarent accepter les termes du présent règlement. Sans signature, la demande d'inscription au restaurant n'est pas prise en compte.
- L'inscription sera confirmée par la remise d'un certificat d'inscription au restaurant scolaire.

Pour les enfants nouvellement scolarisés, cette demande d'inscription est à rendre dans les premiers jours de l'accueil à l'école.

Il y a trois modes d'inscription :

- 1° l'enfant mange toujours le menu classique.
- 2° l'enfant mange toujours le menu complet sans viande.
- 3° l'enfant mange soit le menu classique, soit le menu complet sans viande.

Dans les deux premiers modes :

- Soit les enfants fréquentent le restaurant d'une manière régulière tout au long de l'année, il y a lieu de préciser, dans la demande d'inscription, le ou les jours de la semaine souhaités.
- Soit les enfants fréquentent le restaurant d'une manière irrégulière dans ce cas, un calendrier prévisionnel est à compléter toutes les six semaines.

Dans le troisième mode :

- A partir des menus qui leurs sont adressés, les parents retournent, à chaque période scolaire (environ toutes les 6 semaines), le calendrier prévisionnel en précisant le choix quotidien du menu, et ce, que l'enfant fréquente régulièrement ou irrégulièrement le restaurant.

- Pour la rentrée de septembre prochain, afin de permettre l'approvisionnement des denrées alimentaires dès le premier jour de la rentrée, il est impératif : avant le 30 juin, de remettre le calendrier prévisionnel au sous-régisseur de l'école que fréquentera votre enfant.

Pour les enfants nouvellement scolarisés, ce calendrier est à rendre dans les premiers jours de l'accueil à l'école.

- Pour les périodes suivantes, les calendriers prévisionnels devront être remis, aux sous régisseur, aux dates indiquées sur le document.

Sans le retour de ces calendriers les enfants ne pourront pas être accueillis dans les restaurants.

b) Les absences.

- Il est demandé de signaler au plus tôt au sous-régisseur toute absence et au plus tard deux jours d'école avant celle-ci. (le jeudi pour les repas décommandés du lundi et le lundi pour les repas décommandés du jeudi...).

- Tout repas non décommandé dans ce délai sera facturé quel que soit le motif de l'absence.

Seules les absences pour raison médicale (avec certificat médical à l'appui) seront acceptées le matin même

c) Les repas occasionnels des parents d'élèves.

- Les parents d'élèves (ou leurs représentants) sont autorisés à déjeuner au restaurant de leurs enfants une fois par an. Deux semaines au moins avant le jour souhaité, ils doivent prévenir le coordinateur scolaire de secteur par écrit, afin de fixer le rendez-vous. Les repas sont facturés au tarif en vigueur.

5) La tarification et le paiement des factures

Les tarifs comprennent les frais de repas, les frais de personnel de service et les frais d'animation.

a) Les tarifs.

- Ils sont fixés par année scolaire par un arrêté du Maire.

- Une inscription annuelle au restaurant scolaire, applicable à tous les bénéficiaires de la restauration, est facturée sur le premier mois de consommation.

b) Modalités relatives aux tarifs réduits.

- Pour les familles domiciliées à Lyon :

Les calculs du quotient familial municipal (QF) sont effectués en Mairie d'Arrondissement du domicile des familles.

La liste des documents nécessaires pour le calcul du quotient familial est disponible dans chaque mairie d'arrondissement ou sur le site : www.mesdemarches.lyon.fr

Les tarifs réduits sont accordés pour l'année scolaire entière sauf dans les cas où, en cours d'année, les ressources de la famille évoluent de manière significative (chômage, invalidité, décès...); une révision peut alors être demandée par les familles; toutefois, elle ne pourra être appliquée avec un effet rétroactif.

- Pour les familles domiciliées hors de Lyon :

Certaines communes limitrophes peuvent aider financièrement les familles qui leur en font la demande. Les parents doivent s'adresser auprès de la Mairie de leur domicile. La Mairie leur remet un justificatif précisant le montant de l'aide. Les familles règlent la différence entre le plein tarif et l'aide accordée par leur commune.

c) Le paiement des factures.

Les factures, éditées par le sous-régisseur, sont mensuelles.

Elles sont adressées aux familles autour du 10 du mois suivant.

La date d'échéance du règlement est indiquée sur la facture (environ 15 jours après la date d'édition).

- Le paiement en ligne est un mode de paiement conseillé. C'est un moyen de paiement sécurisé sur le site : www.mesdemarches.lyon.fr

Si vous ne connaissez pas votre identifiant et/ou votre mot de passe, le Service Lyon en Direct vous les communiquera en appelant le 04.72.10.30.30

- Le prélèvement automatique est un mode de paiement complémentaire. Les demandes sont à faire auprès du sous-régisseur de l'école. Le prélèvement s'opère à la fin du mois suivant le mois de consommation.

- D'autres modes de paiement sont possibles : Les chèques et mandats doivent être libellés à l'ordre de la « Régie des écoles de Lyon ». Les espèces sont à remettre au sous-régisseur en main propre en contre partie d'un reçu.

Le coupon du bas de la facture est à joindre à tout règlement par chèque, mandat ou espèces.

En fin d'année scolaire, la dernière facture sera envoyée mi-juin; elle recouvrera la période du 1^{er} juin à la fin de l'année scolaire. Elle prendra en compte, d'une part, les repas réellement consommés du 1^{er} à la mi-juin et, d'autre part les repas prévus dans le calendrier prévisionnel pour la période allant de la mi-juin à la fin de l'année scolaire. A partir de mi-juin, les repas ne pourront être décommandés ni faire l'objet d'un remboursement.

6) Les aides facultatives du CCAS

Au delà de sa politique tarifaire, la Ville de Lyon propose deux aides financières destinées à aider les familles les plus en difficultés.

a) L'aide à l'intégration scolaire.

- la demande est à effectuer auprès de l'assistante sociale scolaire qui assure le lien avec le CCAS. Cet organisme instruira et financera la demande.

b) L'aide ponctuelle.

- une aide financière ponctuelle peut être accordée en commission locale d'attribution, sous certaines conditions. Les demandes sont à adresser aux Antennes Solidarités d'Arrondissement du CCAS.

7) L'accueil des enfants allergiques

a) Les conditions d'accueil.

La Ville de Lyon accueille dans ses restaurants scolaires les enfants soumis à un régime particulier pour raison médicale (essentiellement pour raison d'allergies alimentaires).

Les parents doivent indiquer dans le formulaire de demande d'inscription au restaurant scolaire si leur enfant suit un régime alimentaire. Si tel est le cas, le médecin scolaire rencontre la famille pour étudier la situation médicale de l'enfant. Une commission spécialisée de la Direction de l'Education décide du mode d'accueil de celui-ci ;

- soit l'enfant peut fréquenter le restaurant scolaire et dans quelles conditions,
- soit il ne peut pas le fréquenter. Dans l'hypothèse d'une admission, un contrat d'accueil individualisé est établi puis signé par les parents.

Toutefois, si une allergie se déclare alors que l'enfant est déjà inscrit dans un restaurant, celui-ci peut, après avis du médecin scolaire, continuer de fréquenter le restaurant jusqu'à la tenue de la commission spécialisée la plus proche qui statuera. Durant cette période l'enfant peut être accueilli selon le mode « panier repas » (voir ci-après)

b) Les différents modes d'accueil.

Trois modes d'accueil sont possibles:

- accueil au restaurant sans régime alimentaire.
- accueil au restaurant avec exclusion des plats contenant l'aliment interdit mais qui, dans certains cas, seront remplacés par des plats adaptés au régime d'exclusion.
- accueil au restaurant avec « panier repas » fourni par la famille. Dans ce cas, les parents signent un « engagement » fixant notamment les règles d'hygiène et de chaîne du froid à respecter.

Toutefois, pour des raisons médicales, il pourra être décidé de ne pas accueillir l'enfant au restaurant.

c) Les tarifs.

En ce qui concerne les tarifs relatifs à l'accueil des enfants avec une exclusion de certains plats, il n'y a pas de réduction financière.

Pour l'accueil des enfants avec « panier repas », la participation demandée aux familles est réduite aux frais de surveillance, en fonction de leur quotient familial.

8) Les manquements au règlement

a) Non-paiement.

En cas de non paiement dans les délais prévus et après rappel par le sous-régisseur sur la facture du mois suivant, l'enfant pourra être exclu temporairement du restaurant.

A défaut de règlement dans les 15 jours après la lettre de relance émise par le régisseur, l'enfant sera exclu définitivement et les créances feront alors l'objet d'une procédure de recouvrement forcé par Monsieur le Receveur des Finances.

b) Indiscipline.

Durant l'interclasse, les enfants sont encadrés par du personnel municipal. Les enfants se doivent de rester courtois à l'égard du personnel qui s'efforce de faire du temps du repas un moment éducatif privilégié.

Les familles dont les enfants, malgré les observations faites, ne se conformeraient pas à la discipline du restaurant, seront contactées par le sous-régisseur et pourront recevoir un avertissement de sa part. Sans amélioration de la conduite et après notification écrite aux parents, l'enfant pourra être exclu temporairement du service de restauration par la Direction de l'Education de la Ville de Lyon.

En cas de récidive ou en cas de faute grave mettant en danger la sécurité des enfants ou des personnels, l'enfant pourra être exclu du service de restauration par la Direction de l'Education de la Ville de Lyon.

Annexe n° 7 : modèle de PAI

ENFANTS ET ADOLESCENTS ATTEINTS DE TROUBLES DE LA SANTÉ

MODÈLE DE PROJET D'ACCUEIL INDIVIDUALISÉ QU'IL CONVIENT D'ADAPTER À CHAQUE PATHOLOGIE

Il est important d'adapter le projet d'accueil individualisé à chaque pathologie et à chaque cas individuel et de n'inclure que ce qui est indispensable à l'enfant concerné. Il convient de l'actualiser chaque année. Afin de respecter le code de déontologie aucun diagnostic médical ne peut apparaître sur ce document. Avec l'accord de la famille, toutes informations pouvant être utiles à la prise en charge de l'enfant seront jointes au projet.

Les informations qui relèvent du secret médical seront placées sous pli cacheté et adressées avec l'accord des parents au médecin désigné par la collectivité qui accueille l'enfant ou l'adolescent.

L'ENFANT OU L'ADOLESCENT CONCERNÉ

Nom Prénom

Nom des parents ou du représentant légal

Date de naissance

Adresse

Tél. domicile Tél. travail

Collectivité d'accueil

école établissement scolaire établissements d'accueil de la petite enfance

1 - Coordonnées des adultes qui suivent l'enfant

- Les parents
- Le responsable de la collectivité
- Le médecin et l'infirmier(ère) de la collectivité
- Le médecin qui suit l'enfant dans le cadre de sa pathologie
- Le service hospitalier

2 - Besoins spécifiques de l'enfant ou de l'adolescent

- Horaires adaptés
- Double jeu de livres
- Salle de classe au rez-de-chaussée ou accessible par ascenseur
- Mobilier adapté
- Lieu de repos
- Aménagement des sanitaires
- Attente à éviter au restaurant scolaire
- Nécessité d'un régime alimentaire
- Local pour entreposer la réserve d'oxygène (le cas échéant)
- Local pour la kinésithérapie ou les soins
- Autorisation de sortie de classe dès que l'élève en ressent le besoin
- Nécessité de prise en charge en orthophonie en partie ou en totalité sur le temps scolaire
- Aménagement de l'éducation physique et sportive : sports à adapter selon l'avis du médecin qui suit l'enfant
- Aménagement des transports : éviter les trajets trop longs et les transports mal adaptés

ENFANTS ET ADOLESCENTS ATTEINTS DE TROUBLES DE LA SANTÉ

LeB.O. XVII N° 34 - 18 SEPT. 2003

- Aménagement lors d'une classe transplantée ou de déplacements: veiller à ce que l'enfant ait toujours avec lui sa trousse d'urgence
- Demande de tiers-temps aux examens
- Nécessité de mise en place de l'assistance pédagogique à domicile

3 - Prise en charge complémentaire

médicale

- Intervention d'un kinésithérapeute: coordonnées, lieu d'intervention, heures et jours
- Intervention d'un personnel soignant: coordonnées lieu d'intervention, heures et jours

Pédagogique

- Soutien scolaire: matières, heures
- Assistance pédagogique à domicile: intervenant et modalités
- Prise en charge en orthophonie: coordonnées, lieu d'intervention et horaires

4 - Traitement médical

(selon l'ordonnance adressée sous pli cacheté au médecin de la collectivité)

Nom du médicament

Doses, mode de prise et horaires

5 - Régime alimentaire

(selon la prescription du médecin qui suit l'enfant dans le cadre de sa pathologie)

- Paniers repas
- Suppléments caloriques (fournis par la famille)
- Collations supplémentaires (fournies par la famille) - horaires à préciser
- Possibilité de se réhydrater en classe
- Autre: (à préciser)

6 - Protocole en cas d'urgence qui sera joint au PAI

à faire remplir par le médecin prescripteur et à rapporter au médecin concerné par l'accueil

- Signes d'appel:
- Symptômes visibles:
- Mesures à prendre dans l'attente des secours:

7 - Référents à contacter

Appels: (Numéroter par ordre de priorité)

- Parents ou tuteur, Tél. domicile Tél. travail
- Médecin traitant Tél.
- Médecin spécialiste Tél.
- SAMU: 15 ou 112 par portable
- Pompiers:
- Service hospitalier Tél.

Signataires du projet : Les parents ou représentant légal - L'enfant ou l'adolescent - Le responsable de l'institution - Les personnels de santé - Le représentant de la municipalité.

Date: