

Réunion téléphonique

La restauration scolaire à l'heure de la loi Alimentation et Agriculture

Compte rendu de la réunion téléphonique du 4 juillet 2019

La réunion est organisée et animée par Territoires Conseils, un service Banque des Territoires, avec le concours d'Isabelle Farges, consultante en développement territorial. Elle est présentée par Benjamin Marin, juriste associé du service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils.

La présentation s'appuie sur un diaporama annexé au présent compte rendu.

LISTE DES PARTICIPANTS

Structure	Nom des structures	Département
Autre	Chambre d'Agriculture de la Meuse	55
Commune	Digne-les-Bains	04
Commune	Coutances mer et bocage	50
Commune	Ressons-le-Long	02
Communauté d'agglomération	Golfe du Morbihan – Vannes Agglomération	56

PRÉSENTATION

BENJAMIN MARIN, JURISTE ASSOCIÉ DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TÉLÉPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS

L'incidence de la loi EGalim

La *loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018, dite loi EGalim*, prévoit quatre obligations majeures :

- la conversion partielle aux produits issus de l'agriculture biologique ;
- la fin du plastique dans la restauration scolaire ;
- le respect de la qualité des repas servis ;
- la lutte contre le gaspillage alimentaire.

La première obligation est celle de la conversion partielle aux produits issus de l'agriculture biologique. *L'article 24 de la loi EGalim* oblige en effet les collectivités à servir, au plus tard au 1^{er} janvier 2022, des repas comprenant au moins 50 % de produits répondant à l'une des conditions mentionnées à *l'article L.230-5-1 du Code rural*, à savoir, notamment :

- les produits issus des circuits courts dans le respect des saisons ;
- les produits issus de l'agriculture biologique, qui doivent représenter au moins 20 % des 50 % susmentionnés ;
- les produits bénéficiant de l'une des mentions prévues à *l'article L.640-2 du Code rural* (Label Rouge, Produit fermier, etc.) ;
- les produits bénéficiant d'un écolabel prévu à *l'article L.644-15 du Code rural* (produits issus de la pêche durable) ;
- les produits bénéficiant du symbole graphique prévu à *l'article 21 du règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen*.

À compter du 1^{er} janvier 2020, les collectivités auront également l'obligation d'informer, une fois par an, par voie d'affichage et par communication électronique, les usagers des restaurants collectifs dont elles ont la charge de la part de ces produits entrant dans la composition des repas servis et des démarches qu'elles ont entreprises pour développer l'acquisition de produits issus du commerce équitable.

Par ailleurs, les gestionnaires des restaurants collectifs dont les collectivités ont la charge servant plus de deux cents couverts par jour en moyenne sur l'année seront tenus de présenter à leurs structures dirigeantes un plan pluriannuel de diversification de protéines incluant des alternatives à base de protéines végétales dans les repas qu'ils proposent.

Enfin, *l'article 26 de la loi EGalim* offre aux collectivités la faculté de participer à une expérimentation sur l'affichage de la composition des menus. À cette fin, les collectivités doivent prendre contact avec leur préfecture, qui leur en précisera les modalités. Il convient d'ajouter que, bien qu'aucun texte légal ni réglementaire ne l'impose, les normes du **règlement européen INCO** sur les allergènes pourraient entrer en considération dans le cadre de cette expérimentation.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

L'affichage des allergènes dans les menus est-il une obligation consécutive à la saisie de la préfecture dans le cadre de cette expérimentation ?

BENJAMIN MARIN

La *loi EGalim* ne mentionne pas les allergènes. Elle oblige seulement à informer les usagers, à compter du 1^{er} janvier 2020, des produits entrant dans la composition des repas servis et des démarches entreprises pour développer l'acquisition de produits issus du commerce équitable.

Néanmoins, rien n'interdit que les normes INCO puissent être intégrées au plan pluriannuel de diversification des protéines et à l'information communiquée aux usagers.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

Cela signifie-t-il que la collectivité doit participer à l'expérimentation sur l'affichage de la composition des menus ?

BENJAMIN MARIN

Je n'évoquais à l'instant que le plan pluriannuel de diversification des protéines et l'information communiquée aux usagers. Néanmoins, il me paraît envisageable que l'expérimentation sur l'affichage de la composition des menus puisse également intégrer les normes INCO, sous réserve, bien entendu, que les dispositions du **décret n° 2019-325 du 15 avril 2019** soient respectées.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

La commune de Digne-les-Bains a délégué le service public de la restauration scolaire. Or, les dispositions légales et réglementaires ne lui permettent pas d'imposer à son délégataire l'affichage des allergènes présents dans les menus. Le pourrait-elle en participant à l'expérimentation de l'affichage de la composition des menus, auquel elle intégrerait les normes INCO ?

BENJAMIN MARIN

En tant que délégué, la commune dispose de prérogatives de puissance publique. En conséquence, la commune est en mesure d'imposer à son délégataire le respect des normes INCO qu'elle aura intégrées dans son expérimentation. Les modalités de participation à cette expérimentation sont définies par le **décret n° 2019-325 du 15 avril 2019**. Sa mise en œuvre par les collectivités étant trop récente pour en tirer des enseignements pratiques, son interprétation dépend, pour le moment, des précisions données par les services de l'État.

L'incidence de la loi EGalim (suite)

J'aborde maintenant la deuxième obligation de **la loi EGalim**, qui prévoit la fin du plastique dans la restauration scolaire. **L'article 28 de la loi EGalim**, transposé à **l'article L.230-5-8 du Code rural** et au III de **l'article L.541-10-5 du Code de l'environnement**, prévoit les obligations suivantes :

- au plus tard le 1^{er} janvier 2020, il est mis fin à l'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique dans le cadre des services de restauration collective scolaire. Cette disposition n'est pas applicable aux services situés sur des territoires non desservis par un réseau d'eau potable ou lorsqu'une restriction de l'eau destinée à la consommation humaine pour les usages alimentaires est prononcée par le représentant de l'État dans le département ;
- au plus tard le 1^{er} janvier 2020, il est mis fin à la mise à disposition des gobelets, verres et assiettes jetables de cuisine pour la table, pailles, couverts, piques à steak, couvercles à verre jetables, plateaux-repas, pots à glace, saladiers, boîtes et bâtonnets mélangeurs pour boissons en matière plastique, sauf ceux compostables en compostage domestique et constitués, pour tout ou partie, de matières biosourcées. Lorsque des pique-niques seront organisés par les services de restauration scolaire, il faudra donc trouver une alternative à l'utilisation de ces produits en plastique ;
- au plus tard le 1^{er} janvier 2025, il est mis fin à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires ainsi que des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans. Dans les collectivités territoriales de moins de 2.000 habitants, cette obligation sera applicable au plus tard le 1^{er} janvier 2028.

COMMUNE DE COUTANCES MER ET BOCAGE

Qu'entend-on par « matières biosourcées » ?

BENJAMIN MARIN

Le législateur ou une réponse ministérielle devra en définir la liste. Actuellement, le terme « biosourcé » est régulièrement employé dans des sens différents.

J'en viens maintenant à la troisième obligation prévue par **la loi EGalim**, à savoir celle du respect de la qualité des repas servis. Dans sa rédaction antérieure, **l'article L.230-5 du Code rural** imposait déjà de respecter les normes nutritionnelles dans les repas proposés et de privilégier les produits de saison. Dans sa rédaction issue de **la loi EGalim**, il ajoute désormais à cette obligation une information et une consultation régulière des usagers sur le respect de la qualité alimentaire et nutritionnelle des repas servis.

CHAMBRE D'AGRICULTURE DE LA MEUSE

À quelle date l'obligation du respect de la qualité des repas servis entre-t-elle en vigueur ?

BENJAMIN MARIN

Les articles L.230-5 et D.230-24 et suivants du Code rural ne prévoyant aucune date d'entrée en vigueur spécifique, leurs dispositions sont entrées en vigueur à la date de publication de **la loi EGalim**.

La lutte contre le gaspillage alimentaire constitue la quatrième obligation de **la loi EGalim**. **L'article 90 de la loi EGalim, codifié à l'article L.312-17-3 du Code de l'éducation**, prévoit en effet « une information et une éducation à l'alimentation et à la lutte contre le gaspillage alimentaire, cohérentes avec les orientations du programme national relatif à la nutrition et à la santé mentionné à **l'article L.3231-1 du Code de la santé publique** et du programme national pour l'alimentation mentionné à **l'article L.1 du Code rural**, sont dispensées dans les établissements d'enseignement scolaire [...]. Cette information et cette éducation s'accompagnent d'un état des lieux du gaspillage alimentaire constaté par le gestionnaire des services de restauration scolaire de l'établissement. »

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

Bien souvent, les repas composés de produits saisonniers ne sont pas consommés par les élèves et doivent donc être jetés. **Comment conjuguer l'obligation d'éducation à la lutte contre le gaspillage avec l'éducation au goût et l'obligation de servir des produits issus des circuits courts dans le respect des saisons ?**

BENJAMIN MARIN

Des établissements scolaires portent désormais à l'attention des élèves les volumes gaspillés et l'incidence du gaspillage sur l'environnement. La mise en œuvre de l'obligation d'éducation à la lutte contre le gaspillage reste toutefois difficile à concevoir. Une réflexion doit être menée à ce sujet, notamment sur l'éventualité d'un partenariat avec l'Éducation nationale.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

Serait-il possible d'être informé des expérimentations menées dans d'autres établissements scolaires et de leurs résultats ?

BENJAMIN MARIN

Les chargés de mission de Territoires Conseils sont à même d'aider les collectivités à mener leur réflexion. En outre, la banque de données de Territoires Conseils s'enrichit régulièrement de retours d'expérience sur la restauration scolaire.

CHAMBRE D'AGRICULTURE DE LA MEUSE

En principe, chaque établissement scolaire doit disposer d'un plan de lutte contre le gaspillage scolaire depuis 2016.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GOLFE DU MORBIHAN – VANNES AGGLOMERATION

La communauté d'agglomération Golfe du Morbihan vient d'achever son expérimentation au sein de sa cuisine centrale de 1.200 repas par jour. Elle s'est notamment traduite par l'acquisition d'une vaisselle « grande faim » et d'une vaisselle « petite faim », ainsi que d'un matériel pédagogique destiné à sensibiliser les élèves à la lutte contre le gaspillage.

Dans quelle mesure les collectivités qui ont concédé la gestion de la restauration scolaire peuvent-elles imposer au prestataire d'observer les obligations de la loi EGAlim alors même que leur respect n'est pas stipulé dans le cahier des charges ?

BENJAMIN MARIN

Bien qu'elles n'étaient pas prévisibles il y a trois ou quatre ans, les obligations de **la loi EGAlim** imposent aujourd'hui à la collectivité de modifier le contenu de son contrat de concession. En principe, elles ne sont pas susceptibles de modifier substantiellement le contrat de concession en cours d'exécution, de sorte qu'elles peuvent être intégrées au cahier des charges par voie d'avenant.

En matière de lutte contre le gaspillage et d'alimentation issue de l'agriculture biologique, des établissements scolaires ont mis en place des cuisines qui préparent les repas sur place. Des marchés publics ont été passés sans publicité ni mise en concurrence, sur le fondement de **l'article R.2121-7 du Code de la commande publique** qui permet de déterminer le seuil de 25.000 € HT sur une base annuelle. Ce procédé a permis à ces établissements scolaires de se fournir auprès de producteurs locaux sans surcoût. Une réflexion globale doit être menée par les collectivités, l'État et Territoires Conseils sur la mise en œuvre des obligations de **la loi EGAlim** dans le respect des contraintes du droit de la commande publique, telles que le seuil de 25 000 € HT, l'interdiction de modifier substantiellement un contrat en cours d'exécution et la libre concurrence.

COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION GOLFE DU MORBIHAN – VANNES AGGLOMERATION

En cas de gestion concédée, la transposition des obligations de **la loi EGAlim** dans le cahier des charges est préoccupante, particulièrement en matière d'approvisionnement.

BENJAMIN MARIN

Les contrats de concession portant sur la fourniture de plateaux-repas préemballés seront beaucoup plus problématiques. D'une part, l'interdiction au 1^{er} janvier 2020, des ustensiles en plastique ne leur permettra plus de répondre aux exigences légales. D'autre part, l'amélioration de la qualité des repas servis et la conversion aux produits saisonniers, locaux ou issus de l'agriculture biologique, engendreront un surcoût pour nombre de concessionnaires. Certes, les établissements scolaires qui ont opté pour un circuit court et dont les dépenses annuelles inférieures à 25.000 euros leur permettent de passer des marchés publics sans publicité ni mise en concurrence ne subissent pas nécessairement de surcoût. Néanmoins, la situation est différente lorsque la gestion est concédée. En effet, les grandes entreprises de restauration collective factureront probablement le surcoût engendré par les obligations de **la loi EGAlim** et seront tentées de faire modifier l'objet de leur contrat de concession.

CHAMBRE D'AGRICULTURE DE LA MEUSE

Les sociétés de restauration scolaire auxquelles la gestion de ce service public est concédée se sont déjà préparées à la mise en œuvre des dispositions de **la loi EGAlim**. Le recours en produits issus de

l'agriculture biologique leur sera plus aisé que l'approvisionnement en produits locaux, mais ces sociétés affichent déjà des produits labélisés. Par ailleurs, le surcoût qu'engendrera peut-être l'augmentation de la proportion de ces produits dans les repas servis affectera aussi bien la gestion en régie que la gestion concédée.

BENJAMIN MARIN

La gestion en régie peut effectivement subir un surcoût. Néanmoins, l'expérience menée par le collège de Lorris montre que le passage à un circuit court peut s'effectuer sans autre surcoût pour la gestion en régie que les dépenses d'équipement initiales.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

La commune de Digne-les-Bains a concédé la gestion de la restauration scolaire à un organisme de dimension nationale. **Lors de l'élaboration du cahier des charges, il s'est avéré que les difficultés nées du recours à des produits locaux tenaient moins à leur coût qu'à l'approvisionnement en grande quantité de ces denrées.**

BENJAMIN MARIN, JURISTE ASSOCIE DU SERVICE DE RENSEIGNEMENTS TELEPHONIQUES DE TERRITOIRES CONSEILS

Introduction sur la restauration scolaire

Dans les écoles publiques maternelles et élémentaires, à la différence des lycées et des collèges, la mise en place d'un service public de restauration scolaire n'est pas une obligation pour les communes (*Conseil d'État, 5 octobre 1984, Préfet de l'Ariège contre commune de Lavelanet, n°47875; Conseil d'État, 20 mars 2013, Association végétarienne de France, n°354547*). La restauration scolaire est donc un service public facultatif local pour les communes (*Conseil d'État, 14 avril 1995, Cantine municipale « la grenouillère », n°100539*).

Cependant, *l'article L.131-13 du Code de l'éducation*, créé par la loi « Égalité et Citoyenneté », dispose que le service public de restauration scolaire devient un droit pour tous les élèves scolarisés, dès lors que la commune a fait le choix d'en créer un et de l'organiser. Cette nouvelle disposition modifie donc les limitations existantes au droit d'accès des enfants à ce service public facultatif.

L'accès au service public de restauration scolaire par les élèves

L'article L.131-13 du Code de l'éducation modifie l'accès à la restauration scolaire, qui devient un droit pour tous les élèves. Il ne peut être établie aucune discrimination au regard de la situation de l'élève ou de celle de sa famille. Le Conseil constitutionnel précise toutefois que tous les élèves inscrits à l'école primaire ont le droit d'accéder au service public de restauration scolaire à la condition que celui-ci existe (*Conseil Constitutionnel, DC n°2016-745 du 26 janvier 2017*). Cette obligation d'accès ne s'impose donc qu'aux collectivités qui ont fait le choix de créer un tel service.

Une *réponse ministérielle à la question posée par Madame la Sénatrice Corinne Imbert* a rappelé que le principe d'égalité devant la loi défini à *l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789* ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façons différentes des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. Le gestionnaire du service public de restauration scolaire peut donc tenir compte de la différence de situation pouvant exister entre ses usagers, à la condition que cela ne constitue pas une discrimination. Par conséquent, il est essentiel de déterminer quelles sont les différences de

traitement à proscrire dans l'accès des élèves au service public de restauration scolaire. (**Question n°18573 publiée le 11/05/2017 au JO Sénat**)

En ce qui concerne les différenciations au regard de la situation géographique de l'élève, le Conseil d'État avait, par le passé, reconnu la légalité du refus d'accès au service de restauration scolaire pour les élèves ne résidant pas dans la commune, en raison notamment d'un nombre insuffisant de places disponibles. Le Conseil d'État considérait en effet que le principe d'égalité des usagers du service public ne faisait pas obstacle à ce que, s'agissant d'un service public non obligatoire créé par une commune, dont l'objet n'exclut pas que son accès puisse être réservé à certaines catégories d'usagers, un conseil municipal limite l'accès à ce service en le réservant à des élèves ayant un lien particulier avec la commune et se trouvant de ce fait dans une situation différente de l'ensemble des autres usagers potentiels du service (**Conseil d'Etat, 13 mai 1994, n°116549**). Désormais, **l'article L.131-13 du Code de l'éducation et le jugement du Tribunal administratif de Besançon « Mme G c./ Commune de Besançon »** font de l'accès à la restauration scolaire, quand celle-ci existe, un droit. Dès lors, il ne peut être établie aucune discrimination selon les situations familiales, géographiques ou de revenus. La garantie d'un égal accès à la restauration scolaire étant expressément affirmée par la loi, l'inscription à la cantine des écoles, lorsque ce service existe, est donc un droit pour tous les enfants scolarisés, sans qu'il puisse être établie aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille. Le Défenseur des droits a ainsi rappelé que l'accès aux cantines scolaires ne saurait être restreint en raison du lieu d'habitation des élèves ou de leur famille, qu'il s'agisse de campements illégaux ou d'habitats précaires (**Question n°101332 publiée le 28/02/2017 au JOAN ; Tribunal Administratif de Besançon, 7 décembre 2017, « Mme G c./ Commune de Besançon », n°1701724**).

En matière de la différenciation au regard de la situation économique des parents, il n'est pas possible d'interdire l'accès au service de restauration scolaire aux élèves dont les parents ne travaillent pas. Dans un arrêt du 23 octobre 2009, le Conseil d'État a en effet estimé que ce critère est dépourvu de lien avec l'objet du service et ses modalités d'organisation (**Conseil d'Etat, 23 octobre 2009, « Fédération des conseils de parents d'élèves de l'enseignement public du Rhône », 329076**).

D'autres différences de traitement dans l'accès des élèves au service public de restauration scolaire sont également à proscrire. Sont ainsi discriminatoires les restrictions suivantes :

- interdire l'accès ou exclure un enfant en raison de son âge (**Tribunal administratif de Versailles, 3 mai 2002, « M. et Mme H, n° 955889**) ;
- refuser l'accès à un enfant en situation de handicap, alors qu'aucun projet d'accueil individualisé n'a été mis en place par l'établissement (**Rapport du Défenseur des Droits, « Un droit à la cantine pour tous les enfants », 18 juin 2019**) ;
- refuser l'accès à un enfant en raison de l'accessibilité du service, alors que l'établissement n'a pas pourvu à ses obligations d'accessibilité handicap prévues par la législation sur les établissements recevant du public (**L111-7, R111-19-7 à R111-19-12 du Code de la Construction et de l'habitation**).

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

L'obligation de scolarisation des enfants dès l'âge de trois ans devrait entraîner une augmentation des effectifs et nécessiter des besoins supplémentaires, tant dans l'encadrement que dans la mise à disposition de locaux.

BENJAMIN MARIN

Votre observation m'amène à évoquer le refus de l'accès à la restauration scolaire en raison d'un nombre insuffisant de places. Dans un arrêt du 5 février 2019, la Cour administrative d'appel de Nancy a sanctionné la commune de Besançon pour avoir refusé l'accès au service de restauration scolaire à un élève, au motif que le nombre de places était limité (*CAA de Nancy, 5 février 2019, Mme G c./ Commune de Besançon* », n°18NC00237). Se fondant sur *l'article L.131-13 du Code de l'éducation*, la Cour a estimé que tous les enfants scolarisés en école primaire sont en droit d'être inscrits à la cantine dès lors que le service de restauration a été créé par la collectivité et que celle-ci est tenue de garantir ce droit d'inscription à chaque enfant scolarisé dans une école primaire, dès lors qu'il en a fait la demande, sans que puisse lui être opposé le nombre de places disponibles.

En plus de confirmer le jugement du Tribunal administratif de Besançon, la Cour administrative d'appel de Nancy a consacré le raisonnement de la juridiction de première instance, qui considérait déjà que *l'article L. 131-13 du Code de l'éducation* oblige les collectivités ayant choisi de créer un service de restauration scolaire pour les écoles primaires dont elles ont la charge, de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit, en conséquence de quoi ces collectivités doivent adapter et proportionner le service à cette fin et ne peuvent, au motif du manque de places disponibles, refuser d'y inscrire un élève qui en a fait la demande.

Le droit ouvert à tous les enfants scolarisés d'être inscrits à la cantine scolaire, quand elle existe, contraint donc la collectivité, à adapter et proportionner le service au nombre d'enfants qu'il doit accueillir. Le juge administratif considère en effet qu'il appartient à la collectivité d'adopter une organisation qui permette l'accès au service de l'ensemble des élèves. À l'avenir, certaines exceptions ou dérogations seront peut-être admises, par exemple lorsqu'une nouvelle annexe a été créée pour répondre à plusieurs services le midi et que les extensions envisageables sont limitées. Il n'en demeure pas moins que l'accès au service de restauration scolaire est un droit auquel la collectivité ne peut s'opposer.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

Un dispositif d'accueil des enfants de moins de trois ans existe dans un certain nombre d'écoles. Ces enfants étant scolarisés, l'accès à la restauration scolaire doit leur être ouvert. Étant donné que leur accompagnement nécessite des agents territoriaux spécialisés dans les écoles maternelles, cela entraînera un surcoût lié à l'augmentation du volume horaire effectué par le personnel. Ces éléments ont-ils été pris en compte ?

BENJAMIN MARIN

Ces éléments ont été pris en considération. Néanmoins, le juge estime qu'il incombe à la collectivité de pourvoir aux besoins du service de restauration scolaire dès lors qu'elle l'a créé. Comme je l'ai dit précédemment, la collectivité n'est pas tenue de proposer un tel service. En revanche, dès lors qu'elle a fait ce choix, le juge considère qu'il lui appartient d'organiser son service et de l'adapter au nombre de personnes et aux caractéristiques de chacun.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

Ces évolutions, qui amènent à reconsidérer les solutions mises en place depuis plusieurs années, nécessiteront des adaptations substantielles, dont le coût sera conséquent pour les collectivités.

BENJAMIN MARIN

En effet. Désormais, les différences de traitement dans l'accès à la restauration scolaire ne sont plus possibles, puisque cet accès est un droit. En revanche, la différenciation tarifaire demeure possible, mais elle ne suffira pas toujours à compenser les éventuels surcoûts.

La modulation tarifaire du service public de restauration scolaire

Dans un arrêt de 2014, le Conseil d'État a considéré que le conseil municipal est seul compétent pour fixer le tarif de la cantine scolaire, même si une caisse des écoles s'en est vue confier la gestion (*Conseil d'Etat, 11 juin 2014, n°359931*). Ce tarif ne doit pas être supérieur au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration scolaire après déduction des subventions de toutes natures bénéficiant à ce service. Un tarif différent peut être fixé sans méconnaître le principe d'égalité, dans la limite du coût de revient du repas. La modulation tarifaire ne peut toutefois être le moyen d'écarter des ayants droit du service (*R531-52 et R531-53 du Code de l'éducation*).

Le rapport du Défenseur des droits invite les collectivités à moduler les tarifs afin de faciliter le respect du droit à la restauration scolaire. Il rappelle également que le coût de l'inscription à la cantine scolaire constitue souvent un obstacle majeur pour un grand nombre d'élèves. En conséquence, les modulations tarifaires auxquelles peuvent recourir les collectivités (en particulier, la tarification progressive, déterminée en fonction du revenu de chacun des deux parents) jouent un rôle essentiel dans l'accès à la cantine scolaire.

Les collectivités sont libres de moduler les tarifs dès lors que cette modulation ne se traduit pas par une tarification supérieure au coût par usager. Elles doivent toutefois se conformer au principe d'égalité des usagers devant le service public. À défaut de dispositions légales, la différenciation tarifaire peut résulter soit d'une prise en considération par le pouvoir administratif d'une différence appréciable de situations entre les usagers, soit d'une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation (*Conseil d'Etat, 2 décembre 1987, « Commune de Romainville », n°71028*). Relèvent d'une nécessité d'intérêt général les tarifications sociales ou celles tenant compte du revenu des parents (*Rapport du Défenseur des Droits, « Un droit à la cantine pour tous les enfants », 18 juin 2019*). Relèvent d'une différence appréciable de situations entre les usagers les élèves qui ne sont pas domiciliés sur la commune, les parents n'étant pas contribuables (*Conseil d'Etat, 13 mai 1994, « Commune de Dreux », n°116549*). Une exception notable a toutefois été rappelée à plusieurs reprises par le Défenseur des droits : la modulation tarifaire en fonction de la domiciliation ne saurait s'appliquer aux élèves scolarisés en classe ULIS. En effet, leurs parents n'ont pas toujours le choix de l'école d'affectation, puisque le dispositif ULIS n'existe pas sur toutes les communes (*Décisions du Défenseur des droits n°2018-129 et n°2018-268 ; L351-1 code de l'éducation*).

Dans le cas du Projet d'Accueil Individualisé (PAI), il arrive que la collectivité décide que les repas seront fournis par les parents. La jurisprudence ne s'est pas encore prononcée sur la situation des élèves consommant des paniers-repas. Néanmoins, la facturation, au tarif normal ou à un tarif majoré, de la présence de ces élèves au sein de l'établissement de restauration scolaire pourrait être discriminatoire. À cet égard, le Défenseur des droits invite les collectivités à facturer la surveillance et l'accompagnement, mais à moduler le prix à la baisse pour les élèves qui ne bénéficient pas d'une prestation complète.

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

La commune de Digne-les-Bains ne pratique pas la modulation tarifaire. Plus précisément, une modulation tarifaire bénéficie aux familles en difficulté par l'intermédiaire du CCAS, mais il n'existe pas de tarifs sociaux en fonction des barèmes de la CAF.

COMMUNE DE RESSONS-LE-LONG

La commune de Ressons-le-Long ne pratique pas non plus la modulation tarifaire.

BENJAMIN MARIN

Le rapport du Défenseur des droits indique que la modulation tarifaire est très peu pratiquée en milieu rural. En effet, la logistique n'est pas la même qu'en ville et la modulation peut s'avérer complexe à mettre en œuvre dans les petits territoires.

Le règlement de service et les sanctions

Les modalités d'organisation du service n'ayant guère changé, nous nous attacherons surtout à étudier les sanctions, dont le régime a été considérablement modifié par **l'article L.131-13 du Code de l'éducation**.

Les collectivités ont l'obligation d'édicter par délibération un règlement intérieur relatif au service de la restauration scolaire, lorsque celui-ci existe. Ce règlement doit prévoir les modalités des sanctions et la procédure disciplinaire afférente. Les règles ainsi édictées doivent être portées à la connaissance de l'ensemble des usagers. La collectivité peut alors être amenée à sanctionner un élève ou sa famille, soit en raison du non-paiement de factures de restauration scolaire, soit en raison du comportement de l'élève (**Conseil d'Etat, 9 octobre 1996, « Société Prigrest », n°170363 ; Question n°20277 publiée au JO Sénat le 6 octobre 2016**).

En ce qui concerne le non-paiement de factures, l'article L.131-13 du Code de l'éducation a apporté d'importantes modifications. Comme le rappelle le Défenseur des droits, les enfants ne doivent pas payer pour les parents. En dépit des modulations tarifaires, les familles qui connaissent des difficultés financières peuvent se trouver dans l'incapacité de régler les sommes dues. En cas d'impayés, une sanction ne peut être prise que si le règlement intérieur en précise la procédure. Celle-ci doit prévoir plusieurs mises en demeure, dont une invitant la famille à s'orienter vers le CCAS. Si ces mises en demeure et le recouvrement au moyen du titre exécutoire demeurent infructueux, la collectivité pourrait éventuellement choisir d'exclure l'élève, dans la mesure où la jurisprudence estime que le non-respect des règles de fonctionnement d'un service public est susceptible d'entraîner la perte de la qualité d'utilisateur (**Conseil d'Etat, 7 juillet 2004, n°255136 ; Conseil d'Etat, 4 mars 1983, « Association familiale rurale de circuit et de transport des élèves de la région de Meslay-du-Maine, n°24214**). Néanmoins, l'exclusion de l'élève en raison des difficultés financières de ses parents se heurte au droit d'accès à la restauration scolaire dont il dispose désormais. En plus d'être contraire à la doxa du Défenseur des droits, l'exclusion pourrait être contraire à **l'article L.131-13 du Code de l'éducation**. Par conséquent, la situation financière et la relation contractuelle des parents ne sauraient restreindre le droit d'accès de l'élève au service de restauration scolaire. Une autre sanction pourrait consister à servir aux élèves dont les parents ne paient pas le service de restauration scolaire, un repas différent de celui des autres élèves. Inspirée des repas différenciés à l'américaine, cette pratique est en constant développement en France. Elle présente néanmoins le risque de susciter d'importants contentieux entre l'administration et les usagers, puisqu'elle peut être considérée à la fois comme discriminatoire et comme contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant (**Décision du défenseur des droits n° MSP-MDE-MDS/2013-125 du 11 juin 2013 ; Rapport du Défenseur des Droits, « Un droit à la cantine pour tous les enfants », 18 juin 2019**).

Afin de lutter contre les impayés, **la proposition de loi du 7 mars 2018 relative à la tarification de la cantine scolaire et à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté**, prévoit d'introduire dans le code de l'éducation un nouvel article L.533-3, aux termes duquel la modulation tarifaire comprendrait différentes tranches de tarification et des barèmes dégressifs. Ce mécanisme serait financé par les taxes additionnelles aux droits de vente sur les produits du tabac. Il ne s'agit toutefois

que d'une proposition de loi qui n'a fait, à ce jour, l'objet d'aucune lecture à l'Assemblée nationale ni au Sénat.

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté du 14 septembre 2018 s'est également emparée de la question des impayés de restauration scolaire. S'étant donné pour objectif de garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants, elle prévoit deux mesures spécifiques. D'une part, elle autorise une tarification à un euro dans les communes de moins de 10.000 habitants. Une concertation de niveau interministériel est engagée avec les collectivités territoriales dont relève cette compétence. D'autre part, elle prévoit la distribution de petits-déjeuners dans les écoles des territoires fragiles grâce à la mise en place d'un fonds de 12 millions d'euros par an. Ces mesures, qui visent la réduction des inégalités alimentaires, concernent environ 85.000 enfants par an. La portée de ce mécanisme est donc limitée (**Question n°12334, réponse publiée au JOAN le 8 janvier 2019**).

En conclusion, les collectivités n'ont d'autre choix, en cas de non-paiement de factures de restauration scolaire, que de procéder au recouvrement des sommes dues. L'exclusion de l'élève n'est donc plus une sanction envisageable.

La sanction de l'enfant pour des raisons disciplinaire relève des règles relatives aux sanctions administratives soumises au principe du *non bis idem* (**Conseil d'Etat, 5 mars 1954, « Banque Alsacienne Privée »**), c'est-à-dire à l'interdiction de sanctionner plusieurs fois un même fait. En premier lieu, le règlement intérieur doit prévoir l'ensemble des mesures disciplinaires sanctionnant les comportements contraires au bon fonctionnement du service, auxquels elles doivent être proportionnées. En outre, la procédure doit respecter le principe du contradictoire. La procédure doit ainsi commencer par une mise en demeure adressée aux parents, afin qu'ils aient la possibilité de s'expliquer, éventuellement accompagnés d'un représentant ou d'un tiers. Ils doivent également avoir accès au dossier de leur enfant dans le cadre de la restauration scolaire et pouvoir présenter leurs observations. Avant de prendre une sanction administrative, il faudra donc respecter le contradictoire en donnant aux familles la possibilité de se défendre (**L122-1, L122-2, L211-2 du Code des relations entre le public et l'administration ; TA de CAEN, 21 février 2013, n°1201296**).

Lorsque la sanction prévue est l'exclusion de l'élève, une attention particulière doit être portée au motif qui la fonde. Bien qu'il puisse être légitime, le motif invoqué, que ce soit celui de la sécurité ou celui du comportement de l'élève, est en effet susceptible de masquer des éléments qui pourraient être jugés discriminatoires.

Lorsque l'exclusion est motivée par des raisons de sécurité, le défenseur des droits rappelle que ce motif, s'il est légitime, ne peut être invoqué que si la preuve est apportée d'un risque réel. Par conséquent, le motif de la sécurité ne sera recevable que s'il est avéré que l'accueil de l'enfant soulève, au regard des objectifs de sécurité, de véritables problèmes auxquels la collectivité n'est pas en mesure de répondre. Ainsi, la collectivité doit d'abord identifier concrètement les aménagements nécessaires à l'accueil, puis démontrer l'impossibilité objective de les mettre en place.

Lorsque l'exclusion est motivée par le comportement de l'élève, il convient de vérifier que les troubles du comportement ne résultent pas de l'état de santé de l'enfant ou d'un handicap (trouble ou déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité, trouble du spectre de l'autisme, trouble envahissant du comportement, etc.). Dans le cas contraire, d'éventuels aménagements devront être envisagés avec les parents et le médecin scolaire.

En revanche, lorsque la collectivité ne peut réaliser les aménagements requis par la sécurité ou le comportement de l'élève, ou que ces derniers sont inefficaces, ou lorsque l'exclusion de l'élève n'est

pas motivée par son comportement ni par des raisons de sécurité, mais par une grave violation du règlement du service public de restauration scolaire, l'exclusion peut être envisagée. Il faut alors respecter le contradictoire en informant les parents et en recueillant leurs observations. Il faut également veiller au caractère proportionné de la sanction au regard de la faute commise. Ainsi, l'exclusion ne saurait être décidée pour une faute bénigne. Enfin, il convient de laisser un délai raisonnable entre chaque étape de la procédure disciplinaire, notamment entre la mise en demeure et la formulation par les parents de leurs observations.

Le projet d'accueil individualisé

Le projet d'accueil individualisé permet d'adapter les menus aux troubles de santé des enfants. Il a pour objectif d'étudier la situation personnelle de chaque élève. Il convient de souligner que le refus systématique d'un enfant en raison de l'existence d'un projet d'accueil individualisé pourrait être considéré comme illégal en raison de son caractère discriminatoire (*Cour Administrative de Marseille, 9 mars 2009, « Ville de Marseille », n°08MA03041*).

Le projet d'accueil individualisé est un protocole établi par écrit entre les parents, le responsable de l'établissement, le médecin scolaire et le maire. Il a pour objet d'organiser les modalités particulières d'accueil de l'élève et de fixer les conditions d'intervention des différentes parties. Un volet concerne le régime alimentaire de l'élève, les conditions de prise des repas, les interventions médicales, paramédicales ou de soutien nécessaires, leur fréquence, leurs durées et les aménagements souhaités. En fonction de ce qui est prévu dans le projet d'accueil individualisé, le service de restauration scolaire fournit des repas adaptés au régime particulier de l'élève en application des recommandations du médecin prescripteur, ou bien l'élève consomme, dans les lieux prévus pour la restauration collective, le repas fourni par les parents selon les modalités définies dans le projet d'accueil individualisé (*Circulaire n°2003-135 du 8 septembre 2003*).

L'obligation de surveillance du maire

Selon une réponse ministérielle, les collectivités peuvent uniquement déléguer à des personnes privées la fourniture et la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent de l'enseignement public et notamment de la surveillance des élèves. En effet, la restauration scolaire est un service public facultatif, mis en œuvre par les communes ou leur regroupement. Dans un avis du 16 octobre 1986, le Conseil d'État précise que les communes peuvent déléguer la fourniture et la préparation des repas à des personnes privées, à l'exclusion de la surveillance des élèves, qui incombe exclusivement à la collectivité organisatrice du service (*Conseil d'Etat, 7 octobre 1986, avis n°340 609 ; Question n°00694, réponse publiée au JO Sénat le 04 octobre 2007*).

La réglementation définissant les taux d'encadrement applicables en matière de surveillance des enfants pendant la restauration ne s'applique que si l'activité de restauration est intégrée dans un accueil collectif de mineurs. Dans le cas contraire, cette réglementation ne s'applique pas, mais il est préférable de respecter les prescriptions de *l'article R.227-16 du Code de l'action sociale et des familles* en matière d'accueil périscolaire, c'est-à-dire un taux d'encadrement d'un animateur pour dix enfants de moins de six ans et un animateur pour quatorze enfants de six ans et plus (*Question n°17223, réponse publiée au JOAN le 24 mars 2015*).

COMMUNE DE DIGNE-LES-BAINS

Ces normes peuvent être réduites dans le cadre de la signature d'un projet éducatif territorial.

BENJAMIN MARIN

Tout à fait. Il s'agit de normes de référence. Bien que la réglementation ne précise pas le taux d'encadrement applicable en matière de surveillance des enfants pendant la restauration hors accueil collectif, les réponses ministérielles considèrent généralement que la cantine scolaire est un temps périscolaire. Par conséquent, ce sont bien les normes d'encadrement en matière d'accueil périscolaire qui s'appliquent.

Les menus de substitution

Comme l'a précisé la jurisprudence administrative, les menus de substitution ne sont pas contraires au principe de laïcité. Selon une réponse ministérielle de 2010, seules les prescriptions nutritionnelles relatives à la composition des repas tiennent lieu d'obligation. Aucune obligation de prévoir des plats de substitution en raison de pratiques d'ordre confessionnel ne saurait donc contraindre les collectivités. Par ailleurs, le refus d'adapter les menus des cantines scolaires à des demandes particulières ne remet pas en cause le principe de liberté religieuse. En effet, si ce principe implique le respect par l'Etat du libre exercice des cultes, il n'oblige pas les services publics à s'adapter aux pratiques religieuses, lesquelles relèvent de la sphère privée (**Question n°906, réponse publiée au JOAN le 29 janvier 2010**).

Par conséquent, les collectivités sont en droit de définir le menu de leur cantine. Il n'appartient pas à l'Éducation nationale de donner des instructions en matière de restauration scolaire. Cependant, une instruction du Premier ministre précise que le service doit s'efforcer de prendre en considération les convictions des usagers dans le respect des règles existantes et dans le souci d'un bon fonctionnement. Cette précision doit être nuancée, puisqu'un motif religieux ne peut fonder l'adaptation du service public. L'adaptation du service public en raison de pratiques confessionnelles ou politiques n'est donc ni un droit pour l'utilisateur ni une obligation pour la collectivité (**Circulaire du 1^{er} ministre n°5209/SG ; Circulaire NOR/IOCK1110778C du 16 août 2016, rappel des règles afférentes au principe de laïcité**).

Le refus d'adapter un repas aux convictions religieuses ou politiques des familles ne semble pas pouvoir être qualifié de discriminatoire, car il ne saurait être assimilé à un refus d'inscrire l'enfant au service de restauration scolaire. En cas de litige, la juridiction administrative s'assurera de l'absence de discrimination en examinant d'abord si le service a la capacité de s'adapter à la demande, puis si son éventuelle adaptation engendrerait un surcoût et des contraintes supplémentaires dans le fonctionnement du service (**Conseil d'Etat, 25 octobre 2002, « Mme R... », n°251161**).

Avant d'aborder la question de la suppression des repas de substitution lorsque la collectivité a fait ce choix, je rappelle que **l'article 24 de la loi Egalim** donne jusqu'au 1^{er} novembre 2019 pour mettre en œuvre l'expérimentation concernant les repas végétariens. À partir du 1^{er} novembre 2019, les collectivités devront, pendant deux ans, proposer des repas végétariens au moins une fois par semaine.

Dès lors que, par délibération, la collectivité a inscrit dans son règlement la mise en œuvre des menus de substitution, aucune décision unilatérale du maire ou du président de la communauté de communes ne peut les contester (**Conseil d'Etat, 6 janvier 1995, « Ville de Paris », n°93428**). En effet, les menus de substitution ne s'opposent pas en eux-mêmes au principe de laïcité. Comme le rappelle **la Cour administrative d'appel de Lyon dans un arrêt du 23 octobre 2008 (« Ligue de défense judiciaire des musulmans », n° 17LY03323)**, se fonder exclusivement sur le principe de laïcité et de neutralité du service pour décider de mettre un terme à des menus de substitution s'analyse comme une erreur de droit entachant la légalité de la délibération venant y mettre fin. Cet

arrêt rappelle que l'intérêt supérieur des enfants doit être pris en considération lorsqu'une collectivité souhaite prendre une délibération visant à mettre fin aux menus de substitution.

Enfin, je rappelle que le projet d'accueil individualisé ne peut porter sur le régime alimentaire d'un élève qu'aucun trouble de santé n'affecte.

Certaines questions posées par les participants renvoient à des situations très particulières, qui nécessitent une réflexion plus approfondie qui dépasse le cadre de ces réunions. Afin d'obtenir la meilleure réponse possible, contactez le service de renseignements téléphoniques de Territoires Conseils :

par téléphone au 0970 808 809

par mail sur le site Internet www.banquedesterritoires.fr en cliquant dans le menu sur la rubrique « Service de renseignements juridiques et financiers » puis « poser une question ». Vous y trouverez également une rubrique « Questions-réponses ».

Dans le cadre des missions d'intérêt général de la Banque des Territoires, ce service est accessible gratuitement à toutes les intercommunalités, quels que soient leur taille et leur type, ainsi qu'aux communes de moins de 10 000 habitants.