

Paris, le 26 novembre 2015

---

**Avis du Défenseur des droits n°15-24**

---

**Le Défenseur des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Auditionné le 26 novembre 2015 par les rapporteurs de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat sur la proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire.

Le Défenseur des droits a émis l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits

Jacques TOUBON

L'action du Défenseur des droits est à la croisée des problématiques rencontrées dans les cantines scolaires, non seulement au titre de sa mission de défense des droits et de l'intérêt supérieur de l'enfant, mais aussi au titre des difficultés rencontrées par nos concitoyens dans leurs relations avec les services publics et en vertu des principes d'égal accès aux services publics et de non-discriminations.

A la demande des rapporteurs de la Commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, le Défenseur des droits a formulé ses observations et propositions d'amélioration sur la proposition de loi relative au droit d'accès à la restauration scolaire. Adoptée le 12 mars 2015 en première lecture, cette proposition vise à lutter contre les discriminations dans l'accès des enfants à la cantine lorsque ce service existe dans un établissement scolaire.

Ce texte s'inscrit dans la continuité des recommandations formulées par le Défenseur des droits dans un rapport du 28 mars 2013 élaboré à la suite d'un appel à témoignage lancé auprès du grand public et intitulé « L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire » où il relève deux problématiques principales relatives aux conditions d'accès aux cantines scolaires et au service rendu par les cantines au regard notamment de l'état de santé de l'enfant, des obligations de sécurité alimentaire ou du respect du principe de neutralité religieuse.

Parmi les recommandations de ce rapport, le Défenseur des droits, après avoir identifié les critères qui peuvent légalement conditionner l'accès à la cantine tels que l'activité professionnelle des parents, préconisait que le service public de restauration scolaire, dès lors qu'il a été mis en place, soit ouvert à tous les enfants dont les familles le souhaitent.

Concernant les enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire, dont le nombre a très fortement augmenté ces dernières années, il recommandait qu'ils bénéficient, si leur handicap le justifie, d'un accompagnement pendant la pause méridienne, au même titre que lors du temps scolaire.

Par ailleurs, les enfants étant de plus en plus souvent confrontés à des problèmes d'allergie ou d'intolérance alimentaire, il estimait que la situation de l'accueil devait être appréciée au cas par cas et des aménagements devaient être mis en place pour ces enfants.

Concernant enfin certaines revendications religieuses, afin d'éviter tout litige, le Défenseur recommandait que les mairies faisant une stricte application du principe de neutralité religieuse en matière de repas scolaires en informent 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.

Enfin, le rapport formulait diverses recommandations concernant les tarifications, les modes de facturation et les sanctions applicables.

C'est à la lumière de ces travaux que le Défenseur des droits souhaite s'exprimer sur les deux questions suivantes :

## 1. Un droit d'inscription à la cantine pour tous les enfants scolarisés

L'objectif poursuivi par la proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire demeure pleinement d'actualité. En effet, la rentrée scolaire de 2015 n'a pas fait exception et de nombreux cas de refus d'accès à la cantine ont encore été relevés par l'Institution.

Ainsi, le Défenseur se réjouit tout particulièrement de l'amendement adopté à l'unanimité par l'Assemblée nationale prévoyant, conformément à ses recommandations, que tous les enfants dont les familles le souhaitent puissent désormais bénéficier de la restauration scolaire.

En effet, la proposition de loi dispose qu'« *il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* », formulation qui inclut ainsi les discriminations liées à la situation professionnelle ou au domicile des parents, ou encore à la structure et à la composition du foyer familial. Elle se réfère également aux discriminations liées aux situations de handicap ou de troubles de santé de l'enfant (diabète, allergie ou intolérance alimentaire).

Le service de restauration scolaire est, en l'état actuel du droit, un service public administratif facultatif soumis au principe de libre administration des collectivités territoriales. Ce principe donne toute liberté au maire de créer un service de restauration scolaire. En revanche, dès lors qu'il a été créé, il répond alors à un besoin d'intérêt général et constitue une mission de service public. Il doit ainsi respecter les grands principes du service public que sont, notamment, l'égalité d'accès au service et la continuité.

Le principe d'égalité d'accès au service public 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 public (ce qui est le cas pour l'égal accès des enfants handicapés aux activités périscolaires qui suppose que des mesures adaptées soient prises pour répondre aux besoins des enfants accueillis).

Or, les principes inhérents au service public sont de plus en plus difficiles à concilier dans un contexte de réductions budgétaires qui touche également les communes. En effet, dans ce cadre, l'augmentation de la fréquentation et des demandes d'inscription dans les cantines a poussé les municipalités à fixer des critères d'accès pour les enfants pouvant bénéficier en priorité du service.

Le Défenseur des droits ne méconnaît bien évidemment pas les difficultés rencontrées par les collectivités. 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 scolaire, 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. Cependant, ce critère de capacité physique ne peut suffire à lui seul à justifier les restrictions d'accès à la cantine scolaire.

Dans son rapport de mars 2013, le Défenseur des droits cite quelques exemples de réorganisation de la restauration scolaire en raison d'une insuffisance de places suite à une augmentation du nombre d'enfants inscrits à l'école.

Il y évoque ainsi l'exemple des parents d'élèves d'une école ayant 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), ainsi que l'exemple

d'un établissement, géré par une association de parents bénévoles, ayant mis en place deux services de 1h30 pour doubler les capacités d'accueil de la cantine.

**Ainsi, le Défenseur des droits, du point de vue juridique qui est le sien, ne peut-il être que favorable à un accès généralisé de tous les enfants à la cantine indépendamment de leur situation ou de celle de leur parent. Cet accès généralisé suppose des aménagements de l'espace réservé à la restauration scolaire dans l'établissement et, par conséquent, de mettre à disposition des communes des moyens financiers supplémentaires suffisants.**

## **2. Des mesures adaptées aux besoins des enfants au sein de la cantine**

Il est important de rappeler le rôle essentiel de l'école (et de ses activités périscolaires) qui est, plus que toute autre institution, un vecteur essentiel de socialisation. S'agissant plus particulièrement de la restauration scolaire, considérée comme un temps d'accueil périscolaire, le temps consacré au repas occupe une place importante dans le quotidien des enfants (santé et éducation).

La cantine vise à offrir aux enfants la possibilité de bénéficier d'une alimentation diversifiée dans le respect des normes de sécurité alimentaire et de diététique, tout en permettant aux enfants de les éduquer au goût par la découverte des aliments et de leur transmettre le plaisir de partager. 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 est d'autant plus important dans un contexte de précarisation croissante des familles puisque le repas du midi représente encore, pour certains, le seul repas complet et équilibré de la journée.

En effet, comme l'a rappelé la rapporteure de ce texte, Mme Gilda Hobert, lors des débats parlementaires : *« De nombreuses études montrent sans ambiguïté que, si la qualité de la restauration scolaire connaît des variations notables d'un établissement à l'autre, les repas que les élèves prennent à la cantine sont la plupart du temps plus complets et plus conformes aux recommandations nutritionnelles traditionnelles que ceux qu'ils prennent chez eux.*

Or, la cantine rencontre un problème bien connu des parents : les élèves mangent généralement mal car ils n'apprécient pas les offres de menus de l'établissement, principalement en raison de leurs habitudes et goûts alimentaires. Or, une mauvaise alimentation au déjeuner nuit à l'apprentissage de l'après-midi.

La qualité de la cantine et son adaptation aux besoins des élèves sont essentiels pour le bien-être et l'équilibre de l'enfant, mais il est impossible de proposer autant de menus que de pratiques alimentaires. D'ailleurs, le droit ouvert à tous les enfants de s'inscrire au service de restauration scolaire n'implique pas une obligation pour les communes de mettre en place des menus adaptés pour tenir compte des goûts, des prescriptions ou d'interdits alimentaires notamment pour les enfants souffrants de trouble de santé (allergie ou intolérance alimentaire, diabète, ...) ou en raison des convictions religieuses ou philosophiques de leur famille, le choix relevant de la compétence du Conseil municipal. Par conséquent, le refus d'une collectivité d'adapter un repas en fonction de ces différentes raisons ne saurait être assimilé à une pratique discriminatoire.

Cependant, les principes inhérents au service public ne semblent pas pour autant s'opposer à la prise en compte de ces demandes par la mise en place de certaines adaptations sans porter atteinte au bon fonctionnement du service de restauration. En ce sens, dans une

circulaire du 16 août 2011 ayant pour objet le rappel des règles afférentes au principe de laïcité en matière de restauration collective, le ministre de l'Intérieur a rappelé la circulaire du Premier ministre n°5209/SG du 13 avril 2007 relative à la Charte de la laïcité dans les services publics qui rappelle que « *les usagers du service public ne peuvent exiger une adaptation du fonctionnement d'un service public ou d'un équipement. Cependant, le service s'efforce de prendre en compte les convictions des usagers dans le respect des règles auquel il est soumis et de son bon fonctionnement* ».

Dans la pratique, la majorité des collectivités locales mettent en place des plats de substitution pour tenir compte des troubles de santé de certains enfants (repas adaptés ou panier repas) ou encore des convictions religieuses ou philosophiques de certaines familles. Il est important que ces aménagements ne créent pas une stigmatisation de certains enfants au sein de l'école (en mettant en place par exemple, pour des raisons pratiques, des « *tableées communautaires* »), mais ils doivent constituer des solutions globales, pratiques et non spécifiques, favorisant la cohésion et l'harmonie entre les enfants.

**Ainsi, le Défenseur des droits considère que la présente proposition de loi pourrait constituer le cadre d'un engagement des collectivités territoriales à faire tout leur possible pour mettre en place des mesures globales adaptées de gestion des menus proposés aux enfants afin de favoriser une alimentation équilibrée et un climat harmonieux à la cantine, ce qui constituerait un indéniable progrès de l'égalité.**