

Paris, le 22 février 2018

---

## Décision du Défenseur des droits n°2018-063

---

### 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 ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code de l'éducation, notamment son article L. 131-13 ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Après consultation du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations ;

S'étant saisi d'office, par décision n°2017-141 du 13 avril 2017, des modalités d'accueil au service de restauration scolaire de la commune de X et en particulier de la pratique consistant à servir aux enfants dont les parents n'avaient pas acquitté leurs factures de cantine, un repas spécial composé notamment de raviolis, différent de celui servi aux autres enfants ;

Le Défenseur des droits prend acte des mesures préalables mises en œuvre par la mairie pour parvenir à un règlement amiable de la situation avec les familles, la démarche visant à maintenir le bénéfice de la cantine au profit des enfants présents en dépit de la suspension de leur inscription reflétant la volonté de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et de conforter le droit d'accès à la restauration scolaire énoncé à l'article L131-13 du code de l'éducation ;

Il considère toutefois que la pratique des menus spéciaux est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant, en ce qu'elle tend à stigmatiser les enfants visés par la mesure et constitue d'une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique prohibée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 ;

Le Défenseur des droits prend acte de la décision du maire de la commune de X de supprimer cette mesure.

Il recommande à l'Association des maires de France (AMF) de diffuser cette décision auprès de ses membres et demande à en être tenu informé dans un délai de trois mois.

**Jacques TOUBON**

---

**Recommandation**  
**dans le cadre de l'article 25 de la loi organique**  
**n°2011-333 du 29 mars 2011**

---

1. Plusieurs articles de presse parus au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2017 ont fait état d'une pratique, mise en place dans une cantine scolaire, consistant à servir aux enfants dont les parents n'avaient pas acquitté leur dette, un menu spécial dont le plat principal, composé de raviolis, était différent de celui servi aux autres enfants.

• **Rappel des faits**

2. Afin de s'interroger sur cette situation susceptible de revêtir un caractère discriminatoire et de méconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant, le Défenseur des droits s'est saisi d'office de cette affaire (décision n° 2017-141 du 13 avril 2017).

3. Sur ce fondement, le Défenseur des droits a, par courrier en date du 17 mai 2017, sollicité les observations de la mairie de X sur cette pratique, en relevant notamment que le règlement de la restauration scolaire, adopté par délibération du conseil municipal du 26 mai 2016, ne prévoyait pas la possibilité de servir un repas de substitution aux enfants dont les familles demeuraient redevables d'impayés.

4. Par courrier du 2 juin 2017, le maire de la commune a adressé au Défenseur des droits ses observations sur les modalités d'accueil au service de restauration scolaire ainsi que différentes pièces dont la copie du document remis lors des comités de pilotage mensuels des impayés.

5. Les observations apportées par le maire de la commune font d'abord état d'éléments statistiques. 10 495 factures ont été émises durant l'année scolaire 2016-2017 pour les 1 806 enfants inscrits au service de restauration scolaire. Après les différentes relances, 427 factures impayées ont été mises au contentieux, et 13 procédures judiciaires engagées.

6. Elles soulignent ensuite à la fois les tarifs dégressifs adoptés par la collectivité et la procédure amiable mise en place avant l'engagement des procédures contentieuses et du recouvrement forcé. Cette phase amiable préalable comprend l'examen en amont de la situation des familles par un comité de pilotage (composé de la société prestataire, du maire adjoint en charge des affaires sociales et de la jeunesse, de la direction générale des services municipaux, de la responsable du service éducation et d'un agent du Centre communal d'action sociale) réuni chaque mois, l'envoi de plusieurs courriers ou courriels de relance, ainsi que des rencontres directes avec les familles.

7. Sur le fond, la commune fait valoir qu'à l'issue de l'ensemble de ces démarches, 140 familles demeuraient redevables d'impayés en juillet 2016, cette situation étant susceptible de motiver le non-renouvellement de l'inscription de leur(s) enfant(s) au service de restauration scolaire à la rentrée suivante, en application de l'article 7 du règlement de la restauration scolaire.

8. En définitive, les observations de la commune soulignent qu'en dépit des démarches effectuées *« une semaine avant la rentrée scolaire, 73 familles n'avaient réalisé aucune démarche. Le service Education les a contactées par téléphone afin de leur rappeler que l'inscription de leur enfant à la restauration n'était pas enregistrée. 66 familles ont réagi en payant tout ou partie de leurs dettes. 7 familles ont donc été concernées par la non inscription de leur enfant à la restauration. Malgré les relances effectuées, 3 familles ont laissé leurs enfants au service de restauration ; afin de ne pas refuser les 5 enfants concernés, la ville a commandé auprès de Y des repas de substitution composés d'une entrée, d'un plat de raviolis ou de cordon bleu et d'un dessert. Depuis, sur les trois familles, deux ont réalisé les démarches et bénéficient aujourd'hui de tarifs dégressifs à 0,98 et 2,01 euros. La troisième a choisi de suspendre l'inscription de son enfant au service de restauration. En conséquence, ces démarches qui ont pour objectif de diminuer le montant des impayés permettent de détecter d'autres problématiques qui sont prises en compte grâce à un travail transversal avec les différents services sociaux »*.

9. Par courrier du 30 novembre 2017, le Défenseur des droits a adressé au maire de la commune une note récapitulative l'informant qu'au vu des éléments contenus dans le dossier il pourrait être amené à constater une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant ainsi qu'une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique. A cette occasion, il a été souligné que *« la collectivité n'apporte aucun élément quant au coût et au prix de facturation aux parents des menus spéciaux servis aux enfants visés par la mesure »*.

10. En réponse, le maire a fait valoir, par courrier du 2 janvier 2018, que *« soucieux de l'intérêt supérieur de l'enfant, après lecture attentive de votre note et analyse objective de nos modalités d'accueil au sein du service de restauration scolaire, j'ai décidé de ne plus servir de repas de substitution. Néanmoins, si un enfant, non inscrit et/ou dont le repas n'aurait pas été réservé, venait à être accueilli sur le service de la restauration scolaire, le repas sera facturé, à la famille, au tarif le plus élevé, conformément au règlement intérieur »*.

#### • Analyse

11. Aux termes des dispositions de l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), *« les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation »*. Ils *« prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille »*.

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

13. Aux termes des dispositions de l'article L131-13 du code de l'éducation, créé par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *« l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille »*. Dans un jugement du 7 décembre 2017 (n° 1701724), le Tribunal administratif de Besançon a considéré que ces dispositions impliquaient que *« les personnes publiques*

*ayant choisi de créer un service de restauration scolaire pour les écoles primaires dont elles ont la charge sont tenues de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit. Elles doivent adapter et proportionner le service à cette fin et ne peuvent, au motif du manque de place disponible, refuser d'y inscrire un élève qui en fait la demande ».*

14. Selon les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, dans sa rédaction issue de la loi n° 2016-832 du 24 juin 2016 visant à lutter contre la discrimination à raison de la précarité sociale, « *constitue une discrimination la situation dans laquelle, sur le fondement de (...) sa situation de famille, (...) de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, apparente ou connue de son auteur, (...) une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».

15. L'article 2 du même texte précise que « *sans préjudice de l'application des autres règles assurant le respect du principe d'égalité (...) toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1<sup>er</sup> est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services. Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites (...) lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés* ».

16. Aux termes de l'article 4 du même texte, en matière de charge de la preuve « *toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination* ».

17. En l'espèce, il ressort de l'instruction du dossier que la commune de X a été confrontée à un certain nombre de cas de factures de cantine impayées au cours de l'année 2016-2017.

18. Il apparaît que la collectivité, conformément d'ailleurs à la procédure préconisée par le Défenseur des droits dans son rapport sur *L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire* (mars 2013), a effectué préalablement à toute action contentieuse visant au recouvrement des impayés, un certain nombre de démarches tendant à un règlement amiable des litiges.

19. Le Défenseur des droits prend acte de cette démarche amiable préalable guidée par l'intérêt supérieur de l'enfant.

20. Il relève également que la collectivité a mis en place des tarifs dégressifs au cours des dernières années et que certaines familles éprouvant des difficultés financières ont été orientées vers le centre communal d'action sociale (Ccas) qui a pu prendre en charge une partie des impayés.

21. Là encore, le Défenseur des droits tient à souligner que ces bonnes pratiques sont de nature à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant.

22. Au-delà, la collectivité fait valoir que, conformément au règlement du service de restauration scolaire en vigueur dans la commune, les enfants concernés par la mesure ne bénéficiaient pas d'une inscription à la cantine, celle-ci ayant été suspendue en l'absence de réponse de leurs parents aux demandes de régularisation des factures impayées. Selon les propres termes utilisés dans le courrier adressé au Défenseur des droits le 2 juin 2017, « *afin de ne pas refuser les 5 enfants concernés, la ville a commandé auprès de Y des repas de substitution composés d'une entrée, d'un plat de raviolis ou de cordon bleu et d'un dessert* ».

23. Selon cette justification, la fourniture aux enfants d'un repas spécial composé d'un plat principal différent ne constituait pas une mesure moins favorable au regard du traitement réservé aux autres enfants, par ailleurs placés dans une situation différente, mais au contraire un traitement plus favorable destiné à compenser le désavantage lié à la suspension par la commune de leur inscription.

24. Il apparaît toutefois qu'aucun élément du dossier ne permet d'établir le prix de facturation aux parents des menus spéciaux servis aux enfants visés par la mesure. Sur ce point, le courrier du maire de la commune en date du 2 janvier 2018 n'apporte aucune précision susceptible d'établir le caractère avantageux de cette mesure.

25. De surcroît, il ressort des documents remis lors de chaque réunion du Comité de pilotage des impayés mis en place au sein de la collectivité, que la décision litigieuse ne visait pas à maintenir la fourniture d'un repas de secours aux enfants présents à la cantine en dépit de la suspension de leur inscription mais à fournir uniquement à certains d'entre eux un repas différent de celui livré aux autres enfants.

26. C'est ainsi que le document remis lors du Comité de pilotage des impayés du 5 mai 2017, qui fait état des « *décisions et actions prises lors de la réunion du 31 mars 2017* » souligne que « *les recours aux 'menus de substitution' sont reportés au 22 mai 2017, le délai étant trop court pour une application à la rentrée des vacances de printemps. Une focalisation sera apportée pour les enfants en CM2, derniers de la fratrie, les familles ne procédant pas aux inscriptions pour l'année 2017-2018. Une rencontre auprès des familles, pour lesquelles les menus de substitution sont appliqués, sera réalisée afin de trouver une solution plus pérenne. Une règle d'attribution de l'aide du fond des écoliers sera définie pour une application sur l'année 2017-2018* ».

27. Le document remis lors du Comité de pilotage des impayés du 29 mai 2017, qui fait état des « *décisions et actions prises lors de la réunion du 5 mai* » précise que « *les recours aux 'menus de substitution' ont commencé le lundi 22 mai 2017. Une focalisation a été faite pour les enfants en CM2. Une relance mail a été opérée le 26 mai, sans mention particulière* ». Cette présentation est accompagnée d'un tableau concernant 13 enfants, récapitulant l'ensemble des dettes accumulées, pour lequel il est mentionné qu'« *en rouge, figurent les familles pour lesquelles il s'agit du dernier enfant scolarisé* ».

28. Ce document comporte également une « *liste des impayés* » au 29 mai 2017, dans laquelle est évoqué le cas d'une élève de CM2. Dans la case « *remarques* » qui lui est consacrée, il est précisé : « *nouvel ordre de M. le maire : courrier et point avec Y fait le 25/01/2017 = la dette se monte à 1 683,40 € le 25/04/2017 la famille n'ayant pas donné signe de vie avant le 01/02/2017 = repas de secours à compter du 06/02/2017* » ; il est également mentionné un « *arrêt des repas de secours le 03/04 car procédure judiciaire* ».

29. Le cas de cette élève est également évoqué dans le tableau relatif aux procédures judiciaires en cours au 29 mai 2017 en ces termes : « *le juge a fixé le montant à la somme de 640,50 €, l'ordonnance d'injonction de payer exécutoire a été rendue le 1<sup>er</sup> juin 2016 et signifiée le 3 août 2016. Le dossier est en cours d'exécution chez notre confrère. Une aide du Fond de solidarité logement devrait intervenir. Vous nous précisez dans ce dossier une aide d'un Fond de solidarité logement, nous avons des dettes en restauration scolaire cette aide vient pour une dette de cantine ou va sur une créance de dette de logement ? (...)* Saisie bancaire infructueuse, saisie attribution entre les mains de la CAF programmée. Pas d'évolution dans ce dossier depuis le 5 mai 2017 ».

30. Il ressort également des pièces du dossier que contrairement à ce que semble soutenir le courrier du maire du 2 juin 2017 invoquant la nécessité de nourrir les enfants en dépit de la suspension de leur inscription à la cantine, la mesure avait essentiellement pour but de contraindre les parents à régler leur dette, comme tend à l'établir la décision prise lors de la réunion du Comité de pilotage des impayés du 31 mars 2017 selon laquelle « *une focalisation sera apportée pour les enfants en CM2, derniers de la fratrie, les familles ne procédant pas aux inscriptions pour l'année 2017-2018* ».

31. A cet égard, il convient d'ailleurs de constater que, comme l'admet explicitement le courrier du maire du 2 juin 2017, « *la ville a commandé auprès de Y des repas de substitution composés d'une entrée, d'un plat de raviolis ou de cordon bleu et d'un dessert. Depuis, sur les trois familles, deux ont réalisé les démarches et bénéficient aujourd'hui de tarifs dégressifs à 0,98 et 2,01 euros. La troisième a choisi de suspendre l'inscription de son enfant au service de restauration. En conséquence, ces démarches qui ont pour objectif de diminuer le montant des impayés permettent de détecter d'autres problématiques qui sont prises en compte grâce à un travail transversal avec les différents services sociaux* ».

32. Au regard de ces éléments, il apparaît d'abord que la décision de recourir (en plus de la mise en œuvre par la collectivité des moyens de recouvrement de créances) à des menus spéciaux vise « *les enfants en CM2, derniers de la fratrie* » dont les parents n'ont pas acquitté leur dette.

33. Il y a également lieu de constater que cette mesure conduit à restreindre l'accès au service de restauration scolaire, le plat principal servi aux enfants visés étant systématiquement constitué « *de raviolis ou de cordon bleu* », contrairement d'ailleurs à l'objectif de variété des repas prévu à l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire.

34. Comme tendent à l'établir les remarques sur la situation de l'élève de CM2 relevées précédemment dans le tableau relatif aux procédures judiciaires en cours au 29 mai 2017 ainsi que la tranche inférieure du tarif dégressif dont il relève, la mesure cible les enfants dont les parents sont confrontés, au moins pour certains, à des difficultés financières dont la collectivité a connaissance.

35. Au regard de ces éléments, de nature à laisser présumer l'existence d'une discrimination fondée sur la situation des enfants scolarisés ou celle de leur famille, telle que prohibée par L131-13 du code de l'éducation, ou sur la situation de particulière vulnérabilité économique de leurs parents prohibée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008, le Défenseur des droits constate qu'il incombait à la collectivité en cause d'établir que la mesure reposait sur des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

36. Or, au terme de l'instruction du dossier, il apparaît que la collectivité n'apporte aucun élément de nature à démontrer, d'une part, que la mesure litigieuse serait justifiée par un but légitime, tiré par exemple des exigences du bon fonctionnement du service, et d'autre part, que les moyens d'y parvenir seraient nécessaires et appropriés.

37. Le Défenseur des droits considère ainsi que la mesure mise en place par la collectivité constitue une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur, des parents des élèves concernés.

38. Par ailleurs, en visant uniquement à contraindre les parents à s'acquitter de leur dette et à diminuer le montant des impayés, cette mesure, qui n'est pas sans rappeler les méthodes de « *déjeuner humiliant* » (« *lunch shaming* ») développées notamment aux Etats-Unis, contribue à faire endosser par les enfants, auxquels ne sauraient être imputées les difficultés

financières de leurs familles, un rôle d'intermédiaire entre la collectivité et les parents endettés qui ne saurait être le leur.

39. Au vu de l'ensemble de ces éléments, le Défenseur des droits estime que la pratique des menus spéciaux visant à restreindre l'accès des enfants à la restauration scolaire dans le seul but de mettre un terme au litige opposant la collectivité aux parents des enfants est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant énoncé à l'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, en ce qu'elle tend à stigmatiser les enfants visés par la mesure et constitue d'une discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique prohibée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008.

40. Si le Défenseur des droits prend acte de l'engagement pris par le maire de X, dans son courrier du 2 janvier 2018, d'écarter définitivement cette pratique, il déplore néanmoins que cette mesure soit liée à une contrepartie consistant à facturer aux parents au « *tarif le plus élevé, conformément au règlement intérieur* » le repas de tout « *enfant, non inscrit et/ou dont le repas n'aurait pas été réservé* », comme si la charge de cette mesure devait avoir des répercussions générales immédiates.

41. A cet égard, le Défenseur des droits rappelle la nécessité de concilier le système de tarification des cantines scolaires avec l'intérêt supérieur de l'enfant.

42. Une copie de cette décision sera adressée à l'Association des maires de France (AMF) à laquelle il recommande de la diffuser auprès de ses membres.

**Jacques TOUBON**