

Paris, le 27 novembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-227

La Défenseure des droits,

Vu 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 des droits de l'enfant ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code de la consommation ;

Vu la circulaire MENJS-DGESCO du 10 février 2021 parue au bulletin officiel de l'éducation nationale de la jeunesse et des sports du 4 mars 2021 ;

Saisie de plusieurs réclamations relatives à des difficultés d'accès à la cantine d'enfants présentant une allergie ou une intolérance alimentaire ;

Après avoir consulté le collège compétent en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant ;

Adopte la présente décision-cadre ;

Conclut qu'imposer la fourniture d'un panier repas à tous les enfants allergiques ou intolérants alimentaires, sans évaluation de leur situation individuelle, constitue une discrimination fondée sur leur état de santé et porte atteinte à leur intérêt supérieur ainsi qu'à leur droit à l'éducation;

Recommande au Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse de s'assurer d'une juste application par les professionnels de l'Education nationale, dans le cadre de l'accès à la restauration scolaire, des termes de la circulaire du 10 février 2021 relative au projet d'accueil individualisé concernant les enfants allergiques ou intolérants alimentaires ;

Recommande aux directeurs et directrices des services départementaux de l'Education nationale de veiller :

- à l'application stricte, par les médecins de l'Education nationale, des termes de la circulaire du 10 février 2021 relative au projet d'accueil individualisé concernant les enfants allergiques ou intolérants alimentaires, en adaptant les modalités d'accueil à la situation individuelle de chaque enfant ;
- à la formation des équipes éducatives sur l'accueil des enfants bénéficiant d'un PAI et de réfléchir à l'opportunité d'organiser des formations communes avec les personnels de restauration collective, en lien avec les collectivités territoriales ;

Recommande aux collectivités territoriales en charge de la cantine scolaire de :

- accueillir les enfants allergiques ou intolérants alimentaires avec un PAI, élaboré conformément aux termes de la circulaire du 10 février 2021, en concertation avec la famille, le médecin de l'Education nationale et éventuellement le fournisseur de repas, en évaluant les situations individuelles dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant,
- modifier les règlements intérieurs qui conditionnent l'accès des enfants allergiques ou intolérants alimentaires à la cantine à la fourniture d'un panier repas en prévoyant la mise en place d'un PAI en lien avec le médecin de l'Education nationale,
- veiller à la formation des professionnels œuvrant dans la restauration scolaire, en lien avec le médecin de l'Education nationale et/ou un allergologue, sur l'affichage obligatoire des 14 allergènes à déclaration obligatoire, les modalités d'accueil d'un enfant allergique ou intolérant alimentaire, les protocoles d'urgence à réaliser en cas d'ingestion de l'allergène.

Recommande à l'Association des maires de France de :

- mettre en place un groupe de travail représentatif du territoire français permettant de mettre en exergue les bonnes pratiques de certaines communes leur permettant de conjuguer leurs propres contraintes et les besoins de chaque enfant ;
- poursuivre les travaux en cours en lien avec le Syndicat Français des Allergologues, en incluant éventuellement des représentants des fournisseurs de repas, afin de trouver des solutions concrètes permettant l'accueil des enfants allergiques ou intolérants alimentaires, dans le respect de leurs droits et en toute sécurité.

Adresse la présente décision au Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, à charge pour lui de la transmettre à l'ensemble des directeurs et directrices des services départementaux de l'Education nationale ;

Adresse la présente décision au président de l'Association des maires de France pour diffusion à l'ensemble de ses membres ;

Adresse la présente décision, pour information, à la Ministre déléguée auprès du Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et de la Ruralité, au président de l'Assemblée des départements de France, à la présidente des Régions de France, ainsi qu'à la Fédération française d'allergologie ;

Demande au Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et au président de l'Association des maires de France de l'informer, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de cette décision, des suites données à la présente décision.

**Recommandations en application de
l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

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

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

Le Défenseur des droits est ainsi amené à traiter des réclamations relatives à la restauration collective. Il a d'ailleurs publié un rapport, en mars 2013, intitulé *L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire*¹ qui a ensuite été complété en 2019 par le rapport *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants*².

La cantine scolaire est un service proposé et organisé par les collectivités territoriales. Pour les écoles primaires, la responsabilité incombe à la commune ou à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Pour les collèges et les lycées, elle relève respectivement du département et de la région.

Si la cantine constitue un service facultatif dans l'enseignement primaire, les communes doivent néanmoins respecter le principe d'égalité d'accès au service public dès lors qu'elles décident de le mettre en place.

Or depuis plusieurs mois, l'institution est régulièrement saisie de difficultés dans l'accueil des enfants présentant une allergie et/ou intolérance alimentaire³.

Des situations soumises au Défenseur des droits, il ressort en effet que certaines collectivités territoriales, principalement des communes, conditionnent de manière systématique, sans aucune évaluation de leur situation individuelle, l'accès des enfants allergiques à la restauration scolaire à la fourniture, par la famille, d'un panier repas. En cas d'opposition des parents, les collectivités territoriales refusent d'accueillir l'enfant dans leurs locaux. Ces pratiques sont, dans toutes les situations, confortées par le règlement intérieur des activités périscolaires.

Dans certaines de ces situations, les enfants disposent d'un projet d'accueil individualisé (PAI) qui prévoit pourtant la possibilité d'un accès à la restauration scolaire avec simple éviction de l'aliment allergène, que les communes refusent d'appliquer. Dans d'autres, les instructions du Défenseur des droits ont mis en exergue l'existence d'un accord préalable entre les communes et les médecins de l'Education nationale afin que les PAI prévoient systématiquement l'apport du panier-repas en cas d'allergie de l'enfant quelle que soit la teneur de celle-ci.

Les collectivités mises en cause mettent en avant une impossibilité de garantir la sécurité des enfants en raison de contraintes budgétaires, de difficultés de recrutement de personnel, de modifications de repas tardives et de locaux inadaptés.

¹ <https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-legal-acces-des-enfants-la-cantine-de-lecole-primaire-446>

² Rapport du Défenseur des droits, *Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants*, mai 2019 - <https://www.defenseurdesdroits.fr/rapport-un-droit-la-cantine-scolaire-pour-tous-les-enfants-289>

³ Afin de faciliter la lecture de la présente décision, le terme allergie sera utilisé pour désigner allergie et/ou intolérance alimentaire

Toutefois, et si une commune reste autonome dans le choix de signer ou non le PAI établi et discuté au profit de l'enfant, il est admis que refuser l'accès à la cantine aux enfants du fait de leur allergie alimentaire, sans analyse de leur situation individuelle, peut constituer une discrimination fondée sur l'état de santé⁴.

Les situations sus décrites posent, par ailleurs, la question des conditions d'accueil à la restauration scolaire qui seraient ainsi limitées sur le fondement de l'état de santé de l'enfant.

En effet, l'accès aux services proposés par la cantine scolaire – en ce compris le repas - revêt une importance capitale pour les enfants. Il participe à l'accès à l'éducation, au développement du lien social et contribue à lutter contre les inégalités.

Il convient en outre de relever que l'allergie alimentaire constitue un problème de santé publique important qui touche, d'après l'association française pour la prévention des allergies (AFPRAL), près de 8 % des enfants en France. Ces chiffres, en progression depuis des années, ont vocation à augmenter davantage dans les années à venir. L'organisation mondiale de la santé (OMS) indique que les allergies alimentaires seraient le 4ème plus gros problème de santé publique.

Dans ce contexte où les allergies se développent, et alors que les collectivités territoriales peinent à concilier des impératifs de plus en plus nombreux avec des difficultés de financement de plus en plus importantes, il apparaît nécessaire de rappeler les grands principes de droit applicables afin de mettre fin à des pratiques susceptibles de porter une atteinte discriminatoire aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant.

Consciente des charges pesant sur les collectivités territoriales, la Défenseure des droits entend par la présente décision rappeler le cadre juridique qui s'applique et qui protège les droits des enfants, au premier rang desquels celui de ne pas être discriminé, et leur intérêt supérieur. Elle entend également encourager l'indispensable concertation des acteurs sur le terrain et promouvoir les bonnes pratiques portées à sa connaissance.

⁴ Tribunal administratif de Polynésie française, 1ère Chambre, 29 septembre 2022, n° 2100598 ; CAA de Marseille 9 mars 2009, commune de Marseille contre Madame Paix, n°08MA03041

A TITRE LIMINAIRE : LE DROIT A LA CANTINE POUR TOUS, UN ENJEU POUR L'ENFANT

Afin d'éclairer les développements juridiques qui suivent, il est nécessaire de rappeler les enjeux tenant à l'accès à la cantine pour tous les enfants, entendu au sens large comme l'accès aux locaux et aux activités proposées, mais également aux repas qui y sont servis.

Ce temps doit, en effet, assurer le respect de plusieurs droits parmi les plus essentiels de l'enfant, comme le droit à l'éducation⁵, aux loisirs, au repos⁶ et à la santé⁷. En outre, la seule question de l'alimentation, au-delà de constituer un véritable enjeu de santé publique, participe plus largement aux réflexions de notre société sur la justice sociale et le respect de l'environnement.

L'institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) rappelle que « *les 12 premières années de la vie d'un enfant sont d'une importance capitale pour son développement, notamment en ce qui concerne son comportement alimentaire. C'est au début de cette période [les 12 premières années de la vie de l'enfant] que se mettent en place les bases des préférences alimentaires et des habitudes de consommation : des années cruciales pour l'établissement des pratiques alimentaires futures* »⁸.

En cela, la cantine, qui constitue un corollaire essentiel du droit à l'éducation, participe à l'alimentation, l'équilibre nutritionnel et au quotidien des enfants.

L'alimentation, est, tout d'abord, essentielle à la croissance, au développement psychomoteur et aux capacités d'apprentissage des enfants. La réussite scolaire est ainsi en partie tributaire de la manière dont les enfants s'alimentent et apprennent à s'alimenter.

Les repas proposés à la cantine sont réfléchis de manière à répondre aux apports nutritionnels dont l'enfant a besoin pour sa croissance et son développement. Un certain nombre de collectivités territoriales travaillent en lien étroit avec des diététiciens et spécialistes de la nutrition afin de proposer des repas équilibrés qui répondent aux besoins des enfants.

Les repas servis en restauration scolaire doivent, en outre, répondre à une exigence de qualité. Dans ce cadre, les repas servis en restauration collective doivent compter 50 % de produits alimentaires durables de qualité dont au moins 20 % de produits issus de l'agriculture biologique⁹.

Pour certains enfants, avoir accès à la cantine leur permet de bénéficier d'au moins un repas complet et équilibré par jour, ce qui favorise leur concentration et le bon déroulement des apprentissages tout en participant à leur inclusion sociale et à la réduction des inégalités dès le plus jeune âge.

Par ailleurs, la restauration collective constitue un lieu d'apprentissage pour l'enfant en ce qu'elle l'éduque à mettre en place des habitudes alimentaires diversifiées et équilibrées, au service de sa santé mais également dans le respect de l'environnement.

⁵ Voir notamment l'article 28 de la CIDE

⁶ Voir notamment l'article 31 de la CIDE

⁷ Voir notamment l'article 24 de la CIDE

⁸ <https://www.inrae.fr/dossiers/decryptage-lalimentation-enfants-du-labo-cantine/letude-lalimentation-enfants-inrae-bref>

⁹ Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous dite « Egalim »

La mise en place d'un repas végétarien par semaine et la possibilité de proposer une option quotidienne végétarienne¹⁰, la volonté de travailler avec des produits bruts et locaux, les normes relatives au gaspillage alimentaire et au recyclage sont autant d'habitudes qu'il est nécessaire d'apprendre aux enfants qui deviendront les adultes de demain.

Ce rôle éducatif de la restauration scolaire est d'autant plus important pour les enfants ayant des allergies alimentaires, qui doivent apprendre, dès le plus jeune âge, à repérer puis sélectionner les aliments à consommer. La circulaire du 10 février 2021 insiste d'ailleurs sur la nécessité de développer l'autonomie des enfants ayant des allergies et préconise ainsi d'éviter le recours systématique au panier repas, qui ne répond pas à cet objectif.

Enfin, le temps de restauration collectif participe à la sociabilisation de l'enfant. Dès lors, il est impératif que chaque enfant puisse y trouver sa place et ce lieu ne doit pas devenir un lieu de stigmatisation où l'enfant n'éprouve plus de plaisir à aller.

Il est également important d'apprendre aux enfants qu'une difficulté de santé ne signifie pas nécessairement stigmatisation, mais adaptation et tolérance, et qu'il faut s'adapter aux difficultés de santé – les leurs – mais également à celles des autres.

Ainsi, et comme la circulaire du 10 février 2021 le souligne, il est nécessaire d'éviter autant que possible que l'enfant allergique se sente stigmatisé par sa situation de santé.

Dans ce cadre, il est évident que l'enfant doit pouvoir déjeuner dans les mêmes locaux que ses camarades. Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion de se prononcer s'agissant d'enfants allergiques contraints de déjeuner dans une pièce séparée et a considéré que ce type de pratique constitue une discrimination fondée sur l'état de santé de l'enfant¹¹.

Ce même objectif suppose que le panier repas ne soit pas la solution envisagée *a priori*.

L'ensemble de ces éléments sont autant de raisons qui permettent d'affirmer que l'accès à la cantine ne peut se résumer à l'accès aux locaux et, qu'ainsi, imposer la fourniture d'un panier repas n'est pas une mesure anodine pour l'enfant, et doit être strictement nécessaire.

¹⁰ Voir notamment la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

¹¹ Voir par exemple la décision n°2021-189 du 27 juillet 2021

https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=41079&opac_view=-1

I. LE CADRE JURIDIQUE

L'article 3.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) stipule que « *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.* »

L'article 2 de cette même Convention prévoit que « *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 [...]* ».

En outre, dans une décision en date du 21 mars 2019, le Conseil Constitutionnel, aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, a expressément reconnu comme exigence constitutionnelle la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En droit français, le principe d'égal accès des usagers au service public est aussi un principe de valeur constitutionnelle, y compris pour les services publics facultatifs auxquels les services de restauration se rattachent.

Par ailleurs, selon l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, constitue une discrimination directe la situation dans laquelle une personne, sur le fondement de son état de santé, est traitée de manière moins favorable qu'une autre dans une situation comparable.

Le premier alinéa du 3° de l'article 2 de cette même loi interdit toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'état de santé en matière d'accès aux biens et services. Le deuxième alinéa précise que ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites en la matière lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés.

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

En outre, l'article L.131-13 du code de l'éducation dispose que « *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.* »

II. LE PROJET D'ACCUEIL INDIVIDUALISÉ : UN OUTIL PERMETTANT DE GARANTIR LA SECURITE DE L'ENFANT ALLERGIQUE EN COLLECTIVITE

Les enfants qui présentent un trouble de la santé, dont une allergie, peuvent avoir besoin d'adaptations, notamment dans le cadre de leur accueil en collectivité (établissement scolaire, périscolaire, centre de loisirs, crèches, etc). Ces adaptations sont généralement médicalement constatées s'agissant d'allergies alimentaires par le médecin de l'enfant ou son allergologue.

Le projet d'accueil individualisé (PAI) constitue un outil complet, à disposition des professionnels, qui permet de préciser ces adaptations, afin de garantir la sécurité de l'enfant, par une démarche concertée, dans le respect de ses droits et du secret médical.

La circulaire du 10 février 2021 relative au PAI pour raison de santé définit les objectifs et modalités d'élaboration de ce document. Elle apporte notamment des précisions importantes sur l'accueil à la cantine des enfants présentant des allergies.

Cette circulaire, régulièrement publiée au Bulletin officiel de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports n°9 du 4 mars 2021, est applicable *« pendant le temps scolaire dans les écoles et les établissements relevant des ministères chargés de l'éducation nationale et de l'agriculture et les temps extrascolaires qu'ils organisent. Lorsque le PAI est également signé par l'organisateur des temps périscolaires, dont celui de la restauration, les principes de cette dernière s'y appliquent également. Elle sert de référence aux établissements d'accueil de la petite enfance (crèches, haltes garderies, jardins d'enfants) et aux accueils collectifs de mineurs avec ou sans hébergement. »*

Dès lors, cette circulaire est opposable aux services scolaires, dont le médecin de l'Education nationale. Concernant les services périscolaires, les termes de la circulaire leur sont opposables lorsqu'ils ont signé le PAI d'un élève. Dans tous les autres cas, ils doivent faire office de bonnes pratiques pour les services ayant vocation à gérer l'accueil en collectivité d'un enfant avec des troubles de santé.

Le PAI tend, non pas à permettre, mais à faciliter le parcours de vie en structure collective d'un enfant ou d'un adolescent présentant un trouble de la santé. S'agissant des enfants allergiques, il centralise les renseignements administratifs relatifs à l'enfant et sa famille et prévoit concrètement :

- Les aménagements et adaptations permettant l'accueil de l'enfant en collectivité de manière sécurisée et au regard de ses besoins ;
- La conduite à tenir par les personnels en cas d'urgence.

L'élaboration de ce document permet une véritable concertation des équipes éducatives, des parents, des professionnels médicaux et des responsables des services périscolaires autour des besoins individuels de l'enfant afin de garantir sa sécurité tout en respectant ses droits les plus essentiels, dans le respect des rôles et responsabilités de chaque acteur. Il est mis en place à la demande des parents.

Le médecin de l'enfant, en général un allergologue, évalue si l'enfant peut, d'abord, être accueilli à la cantine, eu égard à ses allergies. Le cas échéant, il évalue quelle modalité d'accueil convient à l'enfant, après examen de sa situation individuelle. Par cette démarche, le médecin engage sa responsabilité. Il transmet ces éléments au médecin de l'Education nationale¹² qui doit les prendre en compte pour établir le PAI.

Le modèle de PAI attaché à la circulaire du 10 février 2021 prévoit plusieurs modalités d'accueil de l'enfant allergique dans le cadre de la restauration scolaire : repas spécifique garanti par le distributeur de restauration, éviction des allergènes pratiquée par le service de restauration ou l'élève lui-même, éviction demandée par la famille après lecture préalable du menu et éventuel plat de substitution et, enfin, la fourniture d'un panier repas.

La circulaire prévoit expressément que : *« Si l'enfant ou l'adolescent est inscrit à la restauration collective, il est souhaitable qu'il puisse prendre son repas avec ses pairs en évitant autant que possible toute stigmatisation ou exclusion et en développant son autonomie. »*

En raison de ces deux objectifs, la circulaire poursuit en précisant que *« le panier repas n'est donc pas la première solution à envisager et il doit répondre à des conditions strictes de mise*

¹² ou du service de protection maternelle et infantile ou de la structure collective ou du médecin suivant l'apprenant dans le cas de l'enseignement agricole. Il est fréquent que le médecin de l'Education nationale soit l'interlocuteur privilégié mais il peut également s'agir du médecin de la structure d'accueil.

en œuvre. Il convient que tout enfant ayant un régime alimentaire particulier défini dans le projet d'accueil individualisé, puisse profiter des services de restauration collective. [...].

Dans un objectif éducatif, chaque enfant ou adolescent doit pouvoir développer ses capacités à choisir ses aliments. Pour lui permettre de respecter les évictions alimentaires, il s'appuiera sur l'affichage obligatoire défini par le règlement concernant l'information du consommateur sur les denrées alimentaires (INCO), et indiquant les substances ou produits provoquant des allergies ou intolérances. »

En effet, les familles sont informées à l'avance des menus établis dans les cantines. En outre, conformément au règlement n°1169/2011 du parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires dit INCO, 14 allergènes sont à déclaration obligatoire (ADO)¹³. Dès lors, il appartient au service de restauration collective de déclarer la présence de ces allergènes pour chaque menu servi en collectivité auprès des usagers ¹⁴.

III. LA SYSTEMATISATION DU PANIER-REPAS PAR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UNE PRATIQUE DISCRIMINATOIRE

Est interdit, sous peine d'être considéré par la loi comme discriminatoire, tout traitement moins favorable à l'égard d'une personne, sur le fondement de son état de santé, en matière d'accès aux biens et services. Ce principe ne fait néanmoins pas obstacle à ce que des différences soient faites en la matière lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés.

En l'occurrence, les collectivités territoriales mises en cause réservent aux enfants qui présentent des allergies alimentaires, soit en raison de leur état de santé, un traitement différencié en prévoyant de manière systématique la substitution du repas prévu à la cantine par l'apport de leur propre panier repas chaque midi.

Eu égard aux éléments évoqués, il ne peut être contesté que le fait de devoir apporter son panier repas tous les jours est moins favorable que de bénéficier du repas, servi sur place, par l'organisme de cantine. En outre, fournir un panier repas quotidiennement à son enfant constitue une charge importante pour les familles, tant financière qu'organisationnelle, voire même un facteur d'exclusion pour les familles les plus précaires.

Dans les situations soumises au Défenseur des droits, les collectivités mises en cause justifient cette différence de traitement à l'égard des enfants allergiques par le fait qu'accueillir ces enfants de manière indifférenciée des autres enfants conduirait pour elles à des contraintes disproportionnées pour sécuriser tant la santé des élèves que la responsabilité des personnels municipaux.

Si garantir la sécurité des élèves constitue un but légitime, les moyens choisis pour y parvenir doivent toutefois être nécessaires et appropriés.

¹³ Arachide, céleri, crustacés (crabe, crevette, écrevisse, homard, langoustine), céréales contenant du Gluten (avoine, blé, épeautre, kamut et leurs souches hybridées, orge, seigle), fruits à coque (amande, noisette, noix, noix du Brésil, noix de cajou, noix de macadamia, noix de pécan, noix du Queensland, pistache), lait, lupin, œuf, poisson, mollusques (Bulot, calamar, escargot, huître, moule, palourde, pétoncle, pieuvre), moutarde, sésame, soja, sulfites.

¹⁴ Article R 412-12 à R 412-16 du code de la consommation

La loi impose ainsi de déterminer si, au regard de chaque situation individuelle de l'enfant et des contraintes liées à l'organisation du service, le panier repas constitue bien la seule solution permettant l'accueil de l'enfant à la cantine.

A. L'absence d'individualisation des situations

Dans les situations soumises au Défenseur des droits, les collectivités territoriales ont fait le choix d'imposer, de manière systématique, un panier repas à l'enfant allergique indépendamment de l'examen de la situation de l'enfant concerné et des contraintes du service au jour où celle-ci est portée à sa connaissance (degré d'allergie, PAI, âge de l'enfant, aménagements possibles, contraintes financières de la collectivité, ...).

Cette pratique est, dans l'ensemble des dossiers, confortée par le règlement intérieur des services périscolaires. Sur ce fondement, soit les collectivités refusent d'appliquer le PAI rédigé par le médecin scolaire prévoyant une modalité d'accueil autre que le panier repas, soit imposent aux médecins scolaires de cocher la case panier repas.

Dans tous les cas, les collectivités refusent d'accueillir l'enfant allergique sans panier repas.

Or, un tel positionnement systématique apparaît inconciliable avec l'évaluation de la situation individuelle de l'enfant qui devrait notamment prendre en compte les éléments suivants :

- le degré d'autonomie de l'enfant : est-ce que l'enfant est capable d'identifier et d'éviter l'allergène en question, de faire appel à un adulte en cas de difficulté, de déterminer qu'il a ingéré l'allergène, etc.
- la fréquence de l'allergène en restauration collective et le degré d'allergie : certains allergènes ne se retrouvent quasiment jamais en restauration collective quand d'autres sont présents quasi quotidiennement. Par ailleurs, le degré d'allergie peut être différent en fonction des enfants : certains enfants supportent les traces de l'allergène et d'autres non, certains enfants ont une sensibilité lorsque l'allergène est cru mais pas lorsqu'il est cuit, etc...

Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un enfant allergique à l'arachide. Or, le cuisinier de la commune affirmait que cet allergène n'était jamais présent dans les repas préparés.

Autre exemple, le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un enfant allergique à la crevette mais supportant les traces. Cet allergène est rarement présent dans la restauration collective, il est à déclaration obligatoire et facilement identifiable par les parents à la lecture des menus,

- les risques pour l'enfant : les conséquences de l'ingestion d'un allergène sont variables en fonction des enfants. Les symptômes peuvent être bénins comme une rhinite, de l'urticaire localisée ou généralisée, des poussées d'eczéma ou des troubles digestifs. Dans certains cas, les symptômes peuvent être plus graves, voire mortels s'ils ne sont pas pris en charge : œdème de Quincke, crise d'asthme importante, choc anaphylactique.

Par exemple, le Défenseur des droits a été saisi de la situation d'un enfant qui avait une allergie bénigne aux noisettes, étant précisé qu'il supportait les traces, dont l'ingestion provoquait un peu d'urticaire. La mère de l'enfant l'a signalé à la municipalité à la rentrée et l'allergologue de l'enfant préconisait une éviction simple après lecture des menus par les parents.

Dans le cadre du processus d'élaboration du PAI, cette évaluation se fait, tout d'abord, par le médecin prescripteur de l'enfant, en général son allergologue. En effet, il doit remplir deux documents : la conduite à tenir en cas d'urgence et la fiche de liaison.

Ce dernier document, soumis au secret médical, contient l'ensemble des informations sur les difficultés de santé de l'enfant : l'allergène, en précisant s'il fait partie des 14 ADO, la tolérance ou non aux traces, les conséquences sur l'enfant, etc. Il préconise, au regard de ces éléments et de l'autonomie de l'enfant, les modalités d'accueil de l'enfant en collectivité.

En remplissant ce document, le médecin prescripteur engage sa responsabilité et donne un avis médical.

A l'aide de ces éléments, le médecin de l'Education nationale ou de la structure d'accueil évalue les besoins de l'enfant en prenant également en compte le contexte particulier lié à la structure d'accueil. A ce titre, peuvent être prises en considération les contraintes tenant à l'organisation du service de cantine scolaire (par exemple, l'absence de repas de substitution).

Il remplit ensuite le PAI en accord avec l'enfant, ses parents et le responsable de la structure collective (la collectivité territoriales).

En imposant systématiquement la fourniture d'un panier repas, les collectivités territoriales passent outre l'avis médical du médecin prescripteur de l'enfant, et, dans certains cas, celui du médecin de l'Education nationale, ce qui interroge sur les compétences qu'elles s'octroient. Cette position démontre également que certaines collectivités territoriales détournent l'objectif premier du PAI qui est de garantir la sécurité de l'enfant, tout en respectant ses droits.

Par ailleurs, les préconisations du médecin de l'Education nationale ne sauraient être guidées par les seules contraintes imposées par les collectivités territoriales en dehors de toute évaluation de la situation individuelle de l'enfant.

Ces divers éléments témoignent de l'importance pour les médecins de l'Education nationale dans le processus PAI, et les collectivités territoriales, de prendre en compte chaque situation individuelle dans l'appréciation des besoins de l'enfant et des conditions de son accueil à la restauration collective.

C'est dans ce contexte qu'il est primordial que les acteurs puissent échanger, dans le respect du secret médical, et que le médecin scolaire puisse expliquer l'importance pour l'enfant d'avoir accès aux repas proposés par la collectivité lorsqu'il estime cette option possible au regard des éléments transmis par le médecin prescripteur.

Ainsi, l'avis médical du médecin ou de l'allergologue de l'enfant, puis celui du médecin de l'Education nationale, doivent être pris en considération par la mairie, qui doit ensuite le décliner dans le cadre du service de la cantine. Or les arguments avancés par les collectivités territoriales interrogées par le Défenseur des droits ne permettent pas de considérer que, dans les situations soumises, le panier repas est nécessaire et approprié.

B. Des contraintes organisationnelles inopérantes

Dans les situations soumises, l'enjeu est de garantir la sécurité de l'enfant par des moyens nécessaires et appropriés. La circulaire précise à cet effet que le panier repas ne doit pas être la première solution envisagée afin de permettre à l'élève de ne pas se sentir stigmatisé et d'apprendre à identifier et sélectionner les aliments.

Il n'est pas question ici de remettre en cause la possibilité d'imposer la fourniture d'un panier repas mais bien de vérifier que les autres options ont été envisagées et écartées au regard de la situation individuelle de l'enfant et du contexte particulier lié à la structure d'accueil.

Si l'offre d'un repas de substitution ne peut être imposée aux collectivités, cette option doit être examinée et évoquée avec les prestataires alimentaires qui, parfois, proposent des menus hypoallergéniques. Certaines communes choisissent d'ailleurs de le mettre en place considérant qu'il s'agit de l'option la moins compliquée pour l'organisation du service. Il peut également s'agir d'une alternative particulièrement intéressante pour les enfants qui sont allergiques à un allergène commun (œufs crus et cuits, gluten, etc).

Il en est de même pour l'éviction demandée par la famille après lecture des menus et la fourniture, pour les repas où l'allergène est présent, d'un panier-repas par la famille. A ce titre, il convient de préciser que cette solution n'implique pas de surcoût pour les collectivités ou de manière résiduelle.

Dans tous les cas, le choix d'un panier repas, en ce qu'il est un traitement différencié pour l'enfant concerné en raison de son état de santé, doit être justifié pour chaque situation comme étant un moyen nécessaire et proportionné.

- *L'affichage des allergènes*

Il apparaît par exemple disproportionné d'imposer un panier repas à un élève allergique à l'un des 14 allergènes à déclaration obligatoire, portés à la connaissance des parents et alors que l'élève présente un degré d'autonomie suffisant pour évincer cet allergène à la lecture des menus.

Il convient à cet égard de rappeler que l'affichage des allergènes présents dans chaque menu est une obligation, y compris dans le cas où les parents ont signalé l'allergie de leur enfant en début d'année scolaire *via* la fiche d'inscription.

En effet, si l'article R 412-15 du code de la consommation prévoit qu'un service de restauration collective peut être dispensé de l'affichage des 14 allergènes à déclaration obligatoire, si un dispositif permet au consommateur d'indiquer, avant toute consommation, qu'il refuse de consommer un ou des ingrédients, le PAI ne saurait être assimilé à un tel dispositif et dispenser le service de l'affichage obligatoire ou de la mise en place d'un dispositif spécifique.

D'une part la circulaire PAI se réfère expressément à l'obligation d'affichage dans le cadre d'une lecture préalable des menus par les parents de l'enfant, sans indiquer que le PAI pourrait libérer la collectivité de cette obligation. D'autre part, le dispositif susvisé en question doit être mis en œuvre avant chaque consommation, c'est-à-dire avant chaque repas, auprès du consommateur. Le PAI ne peut donc être assimilé à un tel dispositif.

Par ailleurs, dans la mesure où la plupart des collectivités en France parvient à communiquer la liste des allergènes suffisamment en amont sans aucune difficulté, l'argument visant à imposer des paniers repas aux élèves allergiques uniquement parce que le prestataire communique trop tardivement la liste des allergènes ne paraît pas recevable, puisque la renégociation de ces modalités de communication avec le prestataire ne ferait pas peser une charge disproportionnée sur la commune.

- *Le turn-over et la formation des professionnels*

De même, imposer un panier repas à un élève allergique au motif que le turn-over des professionnels est trop important ou que ceux-ci ne sont pas formés à l'accueil des enfants allergiques n'est pas recevable dans l'ensemble des situations. Là encore, l'analyse doit se faire au cas par cas, en fonction de la nature de l'allergie, et l'organisation du service doit permettre d'identifier facilement les élèves allergiques.

Il est par ailleurs intéressant de relever qu'une collaboration entre la diététicienne d'un département et le réseau d'allergologues local a permis d'identifier que les accueils inadaptés d'enfants allergiques étaient généralement liés à une méconnaissance de l'allergie alimentaire et des bonnes pratiques d'accueil par les personnels de cantine¹⁵. De simples actions de formations permettraient de mettre en place les protocoles pour les enfants ayant un PAI, mais serait également utile pour tous les autres enfants, dans le cas où une allergie alimentaire se révélerait sur le temps de cantine.

La formation permet également de dédramatiser les situations, notamment quant à la mise en œuvre du protocole d'urgence.

- *Les changements de menus tardifs*

Si le Défenseur des droits entend que les collectivités craignent de voir engager leur responsabilité en cas de changement de menu inopiné, encore une fois il s'agit d'évaluer le risque en fonction de la situation de chaque enfant : allergène qui se retrouve rarement ou fréquemment dans la restauration scolaire, capacité de mise en place d'un système d'alerte auprès de l'enfant et de sa famille géré par la personne qui est informée par le service d'un changement de menu, allergène facilement ou difficilement identifiable par l'enfant, etc.

Par exemple, une commune propose des repas SOS en cas de panne généralisée composés d'aliments non périssables qui contiennent tous les apports nécessaires pour l'enfant. Cette solution pourrait éventuellement être envisagée ponctuellement pour les enfants allergiques en cas de changement de menu au dernier moment.

En tout état de cause, les modalités d'accueil de l'enfant doivent prévoir un protocole d'urgence qui permet aux agents de réagir rapidement et d'éventuellement utiliser une trousse de secours en cas de difficulté d'un enfant. Ce dispositif est prévu dans le PAI lorsqu'il est établi. Il est un élément à prendre en compte dans l'appréciation de la situation et la construction de moyens adaptés et proportionnés

L'ensemble de ces éléments conduisant la Défenseure des droits à considérer que les pratiques décrites des collectivités territoriales sont discriminatoires, et les règlements intérieurs qui les conforteraient illégaux, faute pour les collectivités territoriales de démontrer que les moyens de parvenir au but légitime de sécurité qu'elles poursuivent sont nécessaires et appropriés au sens de la loi dans la situation de l'enfant concerné.

¹⁵ *Allergies scolaire et restauration collective : comment améliorer l'accueil des élèves ? Bilan de l'expérience menée en Franche-Comté*, revue française d'allergologie, 2017

RECOMMANDATIONS

Eu égard à l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :

Adopte la présente décision-cadre ;

Conclut qu'imposer la fourniture d'un panier repas à tous les enfants allergiques ou intolérants alimentaires, sans évaluation de leur situation individuelle, constitue une discrimination fondée sur leur état de santé et porte atteinte à leur intérêt supérieur ainsi qu'à leur droit à l'éducation;

Recommande au Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse de s'assurer d'une juste application par les professionnels de l'Education nationale, dans le cadre de l'accès à la restauration scolaire, des termes de la circulaire du 10 février 2021 relative au projet d'accueil individualisé concernant les enfants allergiques ou intolérants alimentaires ;

Recommande aux directeurs et directrices des services départementaux de l'Education nationale de veiller :

- à l'application stricte, par les médecins de l'Education nationale, des termes de la circulaire du 10 février 2021 relative au projet d'accueil individualisé concernant les enfants allergiques ou intolérants alimentaires, en adaptant les modalités d'accueil à la situation individuelle de chaque enfant ;
- à la formation des équipes éducatives sur l'accueil des enfants bénéficiant d'un PAI et de réfléchir à l'opportunité d'organiser des formations communes avec les personnels de restauration collective, en lien avec les collectivités territoriales ;

Recommande aux collectivités territoriales en charge de la cantine scolaire de :

- accueillir les enfants allergiques ou intolérants alimentaires avec un PAI, élaboré conformément aux termes de la circulaire du 10 février 2021, en concertation avec la famille, le médecin de l'Education nationale et éventuellement le fournisseur de repas, en évaluant les situations individuelles dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant,
- modifier les règlements intérieurs qui conditionnent l'accès des enfants allergiques ou intolérants alimentaires à la cantine à la fourniture d'un panier repas en prévoyant la mise en place d'un PAI en lien avec le médecin de l'Education nationale,
- veiller à la formation des professionnels œuvrant dans la restauration scolaire, en lien avec le médecin de l'Education nationale et/ou un allergologue, sur l'affichage obligatoire des 14 allergènes à déclaration obligatoire, les modalités d'accueil d'un enfant allergique ou intolérant alimentaire, les protocoles d'urgence à réaliser en cas d'ingestion de l'allergène.

Recommande à l'Association des maires de France de :

- mettre en place un groupe de travail représentatif du territoire français permettant de mettre en exergue les bonnes pratiques de certaines communes leur permettant de conjuguer leurs propres contraintes et les besoins de chaque enfant ;
- poursuivre les travaux en cours en lien avec le Syndicat Français des Allergologues, en incluant éventuellement des représentants des fournisseurs de repas, afin de trouver des solutions concrètes permettant l'accueil des enfants allergiques ou intolérants alimentaires, dans le respect de leurs droits et en toute sécurité.

Adresse la présente décision au Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, à charge pour lui de la transmettre à l'ensemble des directeurs et directrices des services départementaux de l'Education nationale ;

Adresse la présente décision au président de l'Association des maires de France pour diffusion à l'ensemble de ses membres ;

Adresse la présente décision, pour information, à la Ministre déléguée auprès du Ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargée des collectivités territoriales et de la Ruralité, au président de l'Assemblée des départements de France, à la présidente des Régions de France, ainsi qu'à la Fédération française d'allergologie ;;

Demande au Ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse et au président de l'Association des maires de France de l'informer, dans un délai de trois mois à compter de la date de réception de cette décision, des suites données à la présente décision.