

N° 561

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2012

PROPOSITION DE LOI

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

PRÉSENTÉE

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

Sénateurs

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

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

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

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

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

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

Double injonction et double peine pour les chômeurs

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

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

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

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

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

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

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

usagers devant le service public. Une fois le service créé, il ne peut donc être opéré de discriminations entre les usagers.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une disposition illégale

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

« Les tarifs des services publics administratifs à caractère facultatif peuvent être fixés en fonction du niveau de revenu des usagers et du nombre de personnes vivant au foyer. Les droits les plus élevés ne peuvent

être supérieurs au coût par usager de la prestation concernée. Les taux fixés ne font pas obstacles à l'égal accès de tous les usagers au service. »

Une disposition contraire aux conventions internationales

Enfin, les textes internationaux condamnent cette discrimination.

La Convention des droits de l'enfant de New-York du 26 janvier 1990, il est précisé à l'article 2 : *« Les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanctions motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille. »*

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

Afin d'éviter que d'autres mairies limitent l'accès aux cantines scolaires, cette proposition de loi entend résoudre cette situation dont la jurisprudence constante et confirmée par le Conseil d'État a déjà maintes fois consacré l'illégalité.

Pour ce faire, elle propose de créer une sanction financière en amont, plus efficace, afin que les communes n'adoptent pas de mesures illégales en ce domaine.

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

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

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

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

① Après le titre IV du livre V de la deuxième partie du code de l'éducation, il est inséré un titre IV *bis* ainsi rédigé :

② « *TITRE IV BIS*

③ « *LA RESTAURATION SCOLAIRE*

④ « *Art. L. 542-5.* – Lorsqu'un système de restauration scolaire est mis en place, l'inscription et l'accès à celui-ci doit être effectif pour tous les enfants scolarisés dont les parents en font la demande, sur le lieu de la scolarisation de l'enfant et pour tous les repas de midi des jours scolaires.

⑤ « Les tarifs sont fixés dans le respect des conditions prévues à l'article 147 de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

⑥ « Tout refus d'inscription ou d'accès à la restauration entraîne un prélèvement sur les ressources fiscales de la commune ou du groupement de communes concernés dont le montant est fixé à 1 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune ou du groupement de communes constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice multiplié par le nombre d'enfants refusés sans pouvoir excéder 225 000 €

⑦ « Cette disposition ne fait pas obstacle à l'application de l'article 225-1 du code pénal. À ce titre, des actions en réparation du préjudice subi par les usagers écartés du service de restauration scolaire peuvent être engagées à l'encontre des personnes morales responsables.

⑧ « Les modalités d'application de cet article sont fixées par décret. »

Article 2

① Les charges qui pourraient résulter pour les communes de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement.

② La perte de recette éventuelle pour l'État résultant du paragraphe précédent est compensée par la majoration à due concurrence du taux de l'impôt sur les sociétés.