

N° 220

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 décembre 2015

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, visant à **garantir le droit d'accès à la restauration scolaire,***

Par M. Jean-Claude CARLE et Mme Françoise LABORDE,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Morin-Desailly, *présidente* ; MM. Jean-Claude Carle, David Assouline, Mmes Corinne Bouchoux, Marie-Annick Duchêne, M. Louis Duvernois, Mmes Brigitte Gonthier-Maurin, Françoise Laborde, Claudine Lepage, M. Jacques-Bernard Magner, Mme Colette Mélot, *vice-présidents* ; Mmes Françoise Férat, Dominique Gillot, M. Jacques Gosperrin, Mme Sylvie Robert, M. Michel Savin, *secrétaires* ; MM. Patrick Abate, Pascal Allizard, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Mmes Marie-Christine Blandin, Maryvonne Blondin, MM. Philippe Bonnacarrère, Gilbert Bouchet, Jean-Louis Carrère, Mme Françoise Cartron, M. Joseph Castelli, Mme Anne Chain-Larché, MM. François Commeinhes, René Danesi, Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Mme Nicole Duranton, MM. Jean-Claude Frécon, Jean-Claude Gaudin, Mme Samia Ghali, M. Loïc Hervé, Mmes Christiane Hummel, Mireille Jouve, MM. Guy-Dominique Kennel, Claude Kern, Pierre Laurent, Jean-Pierre Leleux, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Lozach, Jean-Claude Luche, Christian Manable, Mmes Danielle Michel, Marie-Pierre Monier, MM. Philippe Nachbar, Jean-Jacques Panunzi, Daniel Percheron, Mme Christine Prunaud, MM. Stéphane Ravier, Bruno Retailleau, Abdourahmane Soilihi, Hilarion Vendegou.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 2518, 2616 et T.A. 483

Sénat : 341 (2014-2015) et 221 (2015-2016)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION.....	5
AVANT-PROPOS .....	7
<b>I. DES DISCRIMINATIONS RARES ET ILLÉGALES À L'ACCÈS À LA CANTINE DES ÉCOLES PRIMAIRES .....</b>	<b>9</b>
A. UN SERVICE PUBLIC FACULTATIF MAIS SOUMIS AU PRINCIPE D'ÉGALITÉ ET À L'INTERDICTION DES DISCRIMINATIONS.....	9
1. <i>Un service public non obligatoire mais largement répandu .....</i>	9
a) Une compétence facultative des communes .....	9
b) Un service néanmoins très répandu.....	10
2. <i>Le service de restauration scolaire est déjà soumis aux principes d'égalité et de         non-discrimination dans l'accès au service public .....</i>	11
B. DE RARES CAS DE DISCRIMINATION SANCTIONNÉS PAR LE JUGE ET QUI NE JUSTIFIENT PAS L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR .....	12
1. <i>Un problème difficilement mesurable mais de faible ampleur .....</i>	12
2. <i>Une jurisprudence constante du juge administratif.....</i>	13
a) La méconnaissance des principes d'interdiction des discriminations et d'égal accès au service public font l'objet d'une sanction systématique.....	13
b) Des procédures rapides.....	15
<b>II. CRÉER UN DROIT D'ACCÈS DES ÉLÈVES À LA RESTAURATION SCOLAIRE : UNE AVANCÉE EN TROMPE-L'ŒIL.....</b>	<b>16</b>
A. UN ENTRE-DEUX DIFFICILEMENT TENABLE ET PEU COHÉRENT.....	16
1. <i>Une solution qui ne tient pas compte des réalités de l'organisation de la restauration         scolaire.....</i>	16
2. <i>Un droit d'accès à géométrie variable, qui constitue un pis-aller riche en contraintes         pour les communes .....</i>	17
B. UN COÛT ÉLEVÉ POUR LES COLLECTIVITÉS, UNE COMPENSATION QUI RELÈVE DE LA FICTION .....	18
1. <i>Un coût concentré sur certaines communes, dont la compensation est plus         qu'hypothétique.....</i>	18
a) Un coût inconnu mais probablement élevé et concentré .....	18
b) Une compensation irréaliste .....	19
2. <i>Faire confiance aux communes et leur donner les moyens d'accueillir tous les élèves .....</i>	21

EXAMEN DES ARTICLES .....	23
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 131-13 [nouveau] du code de l'éducation) <b>Création d'un droit d'accès à la restauration scolaire</b> .....	23
• <i>Article 2</i> <b>Compensation des charges</b> .....	26
EXAMEN EN COMMISSION.....	29
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....	41
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	42
TABLEAU COMPARATIF .....	43

## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 2 décembre 2015, sous la présidence de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente, la commission de la culture, de l'éducation et de la communication a examiné, sur le rapport de M. Jean-Claude Carle et Mme Françoise Laborde, rapporteurs, la proposition de loi n° 341 (2014-2015), adoptée par l'Assemblée nationale, visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire.

Ce texte vise à lutter contre les discriminations à l'accès à la restauration scolaire des écoles primaires. Sans remettre en cause le caractère facultatif de ce service public, qui relève des communes ou, le cas échéant, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), il prévoit la création d'un droit d'accès à la restauration scolaire au profit de l'ensemble des élèves de l'enseignement primaire.

Si la commission partage l'ambition de permettre l'accès de tous les élèves qui le souhaitent à la restauration scolaire, elle a estimé que les dispositions du texte visant interdire les discriminations à l'accès au service public de la restauration scolaire étaient largement superfétatoires. Elle a considéré que le droit d'accès méconnaissait les réalités de l'organisation de la restauration scolaire et était de surcroît inapplicable, du fait notamment des contraintes en matière de locaux et de l'absence de compensation financière sérieuse.

Suivant l'avis de ses rapporteurs, la commission a rejeté la proposition de loi.

En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte adopté par l'Assemblée nationale.



---

Mesdames, Messieurs,

Déposée le 21 janvier 2015 par notre collègue député Roger-Gérard Schwartzberg, président du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste, puis adoptée par l'Assemblée nationale le 12 mars 2015, la proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire fait suite à deux propositions de loi analogues déposées en 2012 à l'Assemblée et au Sénat et désormais frappées de caducité.

Partant du constat que « *dans les années récentes, plusieurs communes ont refusé le droit d'accès aux cantines scolaires aux élèves dont au moins l'un des parents n'exerçait pas d'activité professionnelle* »<sup>1</sup>, la proposition de loi vise à mettre fin à ces discriminations.

Pour ce faire, la proposition de loi rappelle l'interdiction de toute discrimination en raison de la « *situation [des élèves] ou celle de leur famille* ». Sans remettre le caractère facultatif du service public de la restauration scolaire dans le premier degré, le texte crée un droit à « *l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe* » au profit de « *tous les enfants scolarisés* ».

Il ressort des travaux et des auditions menés par vos rapporteurs que les discriminations à l'accès à la restauration scolaire auxquelles ce texte vise à mettre fin sont, en l'état actuel du droit, d'ores et déjà illégales et sanctionnées par le juge administratif. Les moyens d'une sanction rapide existent, par le biais du déferé préfectoral ou du référé-suspension. Votre commission a considéré que les dispositions de la proposition de loi en ce sens sont largement superfétatoires.

En ce qui concerne la création d'un droit général à l'accès à la restauration scolaire, ce droit s'appliquerait de manière inégale sur le territoire, selon que le service est proposé ou non. De plus, il méconnaît les réalités de l'organisation de la restauration scolaire à l'école primaire, soumise à des fluctuations importantes en matière de fréquentation. Dans le cas des élèves scolarisés dans les écoles privées, la création d'un tel droit ferait naître une incertitude sur l'autorité responsable de sa mise en œuvre ; il serait ainsi source de contentieux inextricables.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi de M. Roger-Gérard Schwartzberg et plusieurs de ses collègues visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire, n° 2518, déposée le 21 janvier 2015.

Les auditions menées par vos rapporteurs les ont amenés à conclure que ce droit d'accès serait inapplicable, compte tenu de la situation financière des communes, des réalités immobilières et de l'absence de compensation financière réelle. En revanche, l'instauration d'un droit d'accès à la restauration scolaire n'irait pas sans poser de sérieux risques juridiques et financiers.

Si votre commission est attachée à ce que tous les élèves de l'école primaire qui le souhaitent aient un accès effectif à la restauration scolaire, qui est un enjeu de réussite, de santé publique et de socialisation, elle a considéré que ce texte est inefficace et inopportun.

Votre commission a estimé préférable de lutter contre ces discriminations par d'autres moyens, comme le contrôle de la légalité des actes des collectivités locales, l'élaboration d'un règlement-type de la restauration scolaire et la diffusion des bonnes pratiques.

En conséquence, à l'initiative de ses rapporteurs, votre commission a rejeté la présente proposition de loi.

---

## I. DES DISCRIMINATIONS RARES ET ILLÉGALES À L'ACCÈS À LA CANTINE DES ÉCOLES PRIMAIRES

### A. UN SERVICE PUBLIC FACULTATIF MAIS SOUMIS AU PRINCIPE D'ÉGALITÉ ET À L'INTERDICTION DES DISCRIMINATIONS

#### 1. Un service public non obligatoire mais largement répandu

##### a) Une compétence facultative des communes

**La commune a la charge du service public de la restauration scolaire** dans les écoles primaires publiques, qui incluent les écoles maternelles et élémentaires.

Toutefois, **la restauration scolaire dans l'enseignement primaire constitue un service public administratif facultatif**, annexe au service public de l'enseignement. Il ressort des dispositions du code de l'éducation et du code général des collectivités territoriales que « *la création d'une cantine scolaire présente pour la 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* »<sup>1</sup>.

**Dans le second degré, la restauration scolaire est une compétence obligatoire des départements et des régions**, en application des articles L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation qui disposent que la collectivité compétente « *assure l'accueil, la restauration, l'hébergement [...] dans les [établissements] dont [elle] a la charge* ». En conséquence, les dépenses au titre de la restauration scolaire figurent parmi les dépenses obligatoires de ces collectivités, fixées respectivement par les articles L. 3321-1 et L. 4321-1 du code général des collectivités territoriales.

**Le caractère facultatif du service public de la restauration scolaire dans les écoles primaires implique que les communes sont entièrement libres de la création et de l'organisation d'un tel service**, dans le respect des principes fixés par la loi et la jurisprudence.

Ainsi, à la différence d'un département ou d'une région, **une commune peut mettre fin à ce service**, en application du principe de mutabilité (ou d'adaptation) du service public<sup>2</sup>, **ou bien choisir d'en restreindre l'accès**, pourvu que les critères retenus ne portent pas atteinte au principe d'égal accès des usagers. Les communes sont également libres d'exiger une participation financière des usagers<sup>3</sup>, qui peut être modulée en

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 5 octobre 1984, *Préfet de l'Ariège*, n° 47875.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 27 janvier 1961, *Sieur Vannier*, n° 38661 : « les usagers d'un service public administratif n'ont aucun droit au maintien de ce service ».

<sup>3</sup> Conseil d'État, 6 mai 1996, *Commune de Montgiscard*, n° 148042.

fonction du revenu de la famille<sup>1</sup>, pourvu que cette participation n'excède pas le montant le coût par usager supporté par l'autorité organisatrice<sup>2</sup>.

Comme le précisait Mme Marie-Arlette Carlotti devant votre assemblée le 4 février 2014, en réponse à une question orale de notre collègue Michel Billout, « *en l'état actuel du droit, les communes ne sont pas tenues de créer autant de places qu'il existe d'élèves potentiels* »<sup>3</sup>. En effet, dans sa décision *Commune de Dreux* du 13 mai 1994 portant sur l'accès à une école de musique, le Conseil d'État jugeait que « *s'agissant d'un service public non obligatoire, créé par une commune, dont l'objet n'exclut pas que son accès puisse être réservé à certaines catégories d'usagers, le principe d'égalité des usagers du service public ne fait pas obstacle à ce que le conseil municipal limite l'accès du service en le réservant à des élèves [...] se trouvant dans une situation différente de l'ensemble des usagers potentiels du service* »<sup>4</sup>.

### La restauration scolaire dans l'enseignement privé

La restauration scolaire dans l'enseignement privé relève de l'organisme de gestion de l'établissement.

Les cantines des établissements privés ne sont pas subventionnées par les collectivités et les repas sont donc facturés aux familles dans leur intégralité (ce qui revient environ au double de ce que payent les parents dont les enfants sont scolarisés dans l'enseignement public).

Toutefois, la loi du 31 décembre 1959 définit les modalités de financement par l'État et par les collectivités territoriales des établissements d'enseignement privés sous contrat et, codifiée à l'article L. 533-1 du code de l'éducation, elle prévoit que les collectivités territoriales peuvent faire bénéficier des mesures à caractère social tout enfant sans considération de l'établissement d'enseignement qu'il fréquente.

Le Conseil d'État a rappelé qu'il s'agissait là d'une faculté, non d'une obligation. Ainsi, « *il appartient au conseil municipal d'apprécier, à l'occasion de chacune des mesures à caractère social qu'il institue en faveur des enfants scolarisés, s'il y a lieu d'en étendre le bénéfice aux élèves des écoles privées* »<sup>5</sup>.

Source : Défenseur des droits

#### b) Un service néanmoins très répandu

**On estime que 80 % des vingt-quatre mille communes possédant une école primaire publique, soit environ vingt mille communes, proposent un service de restauration scolaire à leurs élèves.** Toutefois, nombre de petites communes rurales s'associent pour proposer un service de cantine à leurs élèves,

<sup>1</sup> Conseil d'État, 10 février 1993, *Ville de la Rochelle*, n° 95863.

<sup>2</sup> Article R. 531-53 du code de l'éducation.

<sup>3</sup> Question orale sans débat n° 0630S de M. Michel Billout (*Seine-et-Marne - CRC*) publiée dans le *JO Sénat* du 07/11/2013 - page 3190, réponse du ministre chargé des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, publiée dans le *JO Sénat* du 05/02/2014 - page 1276.

<sup>4</sup> Conseil d'État, 13 mai 1994, *Commune de Dreux*, n° 116549.

<sup>5</sup> Conseil d'État, 5 juillet 1985, *Commune d'Albi*, n° 44706.

---

dans le cadre de regroupements pédagogiques intercommunaux (RPI) ou d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Le rapport du Défenseur des droits concluait qu' « *il est de ce fait difficile de savoir précisément combien d'écoles publiques n'ont pas accès à un service de cantine*<sup>1</sup>. »

La mesure même de l'offre de restauration scolaire est malaisée. Le nombre d'élèves de l'enseignement primaire déjeunant à la cantine serait de trois millions environ, soit la moitié des effectifs scolarisés. Quatre cents millions de repas seraient servis chaque année dans les écoles<sup>2</sup>.

## **2. Le service de restauration scolaire est déjà soumis aux principes d'égalité et de non-discrimination dans l'accès au service public**

**S'il est mis en œuvre, le service de restauration scolaire est astreint au respect des grands principes du service public, notamment le principe d'égalité, ainsi que des dispositions législatives et réglementaires qui y ont trait.**

En ce qui concerne l'accès des élèves au service de restauration scolaire, celui-ci est gouverné par deux principes majeurs : l'égal accès au service public et l'interdiction des discriminations.

Le principe d'égalité devant le service public signifie **que les usagers ne peuvent faire l'objet d'une différence de traitement pour un même service rendu que s'il existe entre ces usagers des différences de situation appréciables, objectives et proportionnées, ou si cette différence de traitement est justifiée par un motif d'intérêt général en rapport avec l'objet du service**<sup>3</sup>. Les communes peuvent ainsi restreindre l'accès au service lorsque la capacité d'accueil de la cantine est saturée, sous réserve que les différences de traitement obéissent aux conditions précitées<sup>4</sup>.

Dans une décision du 28 décembre 2012 portant sur l'accès à un service de restauration scolaire dont les capacités étaient saturées, la cour administrative d'appel de Versailles a rappelé qu'« *un service public, même facultatif, dès lors qu'il a été créé, impose l'égal accès des usagers ; que toutefois dans la mesure où le service public ne serait pas en mesure d'accueillir l'ensemble des usagers, le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct*

---

<sup>1</sup> L'égal accès des enfants à la cantine scolaire, rapport du Défenseur des droits, 28 mars 2013.

<sup>2</sup> Idem, d'après le site *Internet cantinescolaire.net*.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 10 mai 1974, *Denoyez et Chorques*, n° 88032 et 88148.

<sup>4</sup> Conseil d'État, 27 février 1981, *Guillaume*, n° 21987 et 21988, voir aussi Tribunal administratif de Versailles, ord. ref. 13 juin 2002, *M. Durand*, n° 1202932.

---

*avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier<sup>1</sup>. »*

De plus, le refus d'accès à un service public fondé sur des critères discriminatoires constitue, aux termes de l'article L. 225-2 du code pénal, un délit puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. Selon l'article L. 225-1 du même code, constitue une discrimination toute distinction opérée entre des personnes opérée « à raison de leur *origine*, de leur *sexe*, de leur *situation de famille*, de leur *grossesse*, de leur *apparence physique*, de leur *patronyme*, de leur *lieu de résidence*, de leur *état de santé*, de leur *handicap*, de leurs *caractéristiques génétiques*, de leurs *mœurs*, de leur *orientation ou identité sexuelle*, de leur *âge*, de leurs *opinions politiques*, de leurs *activités syndicales*, de leur *appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée*, à une *ethnie*, une *nation*, une *race* ou une *religion déterminée*. »

Ainsi, si la commune n'est pas en mesure d'assurer l'accès de l'ensemble des élèves au service de restauration scolaire, il lui appartient alors « de déterminer, dans le cadre d'un règlement, l'ensemble des critères appropriés qu'il convient de prendre en compte afin de pouvoir apprécier dans toutes ses dimensions la situation objective des élèves et de leur famille au regard des caractéristiques de ce service public »<sup>2</sup>, dans le respect des deux principes précités.

## **B. DE RARES CAS DE DISCRIMINATION SANCTIONNÉS PAR LE JUGE ET QUI NE JUSTIFIENT PAS L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR**

### **1. Un problème difficilement mesurable mais de faible ampleur**

Vos rapporteurs soulignent que l'ampleur du phénomène des discriminations à l'accès à la restauration scolaire est difficile à établir, mais qu'elle semble être le fait d'un très petit nombre de communes.

Le rapport de notre collègue députée Gilda Hobert l'estime à « *quelques centaines [de cas] chaque année* » du point de vue des familles concernées<sup>3</sup>. Dans son rapport précité, le Défenseur des droits fait état de plusieurs centaines de réclamations - cinq cents au maximum, dont « *la majorité d'entre elles [59 %] portent sur des difficultés d'accès au service de la restauration scolaire : 45 % du total des réclamations reçues mettent en cause un règlement intérieur réservant la priorité d'accès aux enfants dont les deux parents travaillent, 9 % font part de refus de panier-repas pour les enfants allergiques, et 5 % se plaignent d'un refus d'accès fondé sur le*

---

<sup>1</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, 28 décembre 2012, Commune de Neuilly-Plaisance, n° 11VE040083.

<sup>2</sup> Réponse du ministère chargé des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, publiée dans le JO Sénat du 05/02/2014 - page 1276.

<sup>3</sup> Rapport n° 2616 (XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Gilda Hobert, au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur la proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire, mars 2015.

*handicap* »<sup>1</sup>. Toutefois, plusieurs réclamations concernant les mêmes communes, le Défenseur des droits fait état de la constitution de 400 dossiers, dont une partie seulement ont trait à des refus d'accès à la restauration scolaire. De même, les représentants de la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE) ont fait état de « nombreux cas, plusieurs centaines, qui remontent à la fédération nationale »<sup>2</sup>.

En revanche, la **grande majorité des personnes rencontrées ont convenu qu'il s'agit d'un problème de très faible ampleur**, « qui se règle le plus souvent au cas par cas et au niveau local », selon Mme Valérie Marty, présidente de la Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP)<sup>3</sup>. Les associations d'élus locaux estiment quant à elles qu'il s'agit, pour reprendre les mots de Mme Virginie Lanlo, adjointe au maire de Meudon et représentante de l'Association des maires de France (AMF), d'un « **problème d'ampleur très limitée, dont on entend très peu parler depuis 2012, de l'ordre de cinq à vingt cas chaque année** »<sup>4</sup>. Cette perception est corroborée par l'Association des maires ruraux de France (AMRF), qui indique que « **de manière générale, les critères discriminatoires d'accès au service de restauration scolaire ne constituent pas un objet de questionnement prégnant. Certains maires sollicités nous ont même fait part de leur étonnement, n'ayant pas connaissance de cas de discrimination ou de restriction d'accès à la cantine sur leur département** »<sup>5</sup>.

Toutefois, l'actualité fournit une poignée d'exemples à forte résonance médiatique. C'est le cas notamment de la commune de Thonon-les-Bains à l'été 2011 ou, plus récemment, de la commune de L'Île-Saint-Denis qui, du fait de graves difficultés financières, restreint l'accès à la restauration scolaire aux élèves dont les deux parents travaillent - ou un seul, dans le cas d'une famille monoparentale.

## 2. Une jurisprudence constante du juge administratif

a) *La méconnaissance des principes d'interdiction des discriminations et d'égal accès au service public font l'objet d'une sanction systématique*

Il convient de noter que **les cas de discrimination à l'accès à la cantine** sur lesquels s'appuie la présente proposition de loi **sont d'ores et déjà illégaux et susceptibles d'être sanctionnés par le juge administratif**. Le règlement du service de restauration scolaire constitue un acte susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir devant le juge administratif<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Défenseur des droits, op. cit.

<sup>2</sup> Audition du 26 novembre 2015.

<sup>3</sup> Audition du 26 novembre 2015.

<sup>4</sup> Audition du 27 novembre 2015.

<sup>5</sup> Contribution écrite.

<sup>6</sup> Conseil d'État, 14 avril 1995, M. Michel X., n° 100539.

---

Or, comme le reconnaît notre collègue députée Gilda Hobert, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, **la jurisprudence sur le sujet est « claire et constante »**.

**Le juge administratif considère ainsi comme entachés d'illégalité les règlements qui tendraient à établir une distinction entre les élèves dans l'accès à la cantine selon les critères suivants :**

- **la situation professionnelle des parents**, qui constitue un « critère de discrimination sans rapport avec l'objet du service public en cause »<sup>1</sup>, l'appréciation de la disponibilité des parents ne pouvant se limiter au critère de l'exercice d'une activité professionnelle<sup>2</sup> ;

- **l'âge des enfants**<sup>3</sup> ;

- **le lieu de résidence de la famille de l'élève**<sup>4</sup> ;

- **l'intolérance alimentaire de l'élève**, si celle-ci fait obstacle « de manière systématique » à l'accès à la restauration scolaire, « sans prise en compte du degré ou de la complexité de l'intolérance dont [l'élève] est affecté »<sup>5</sup>.

De plus, en ce qui concerne l'accès des **élèves handicapés** à la cantine, **le Conseil d'État a jugé qu'il revient à l'État de leur en permettre l'accès**, par la mise à disposition d'un auxiliaire de vie scolaire, si la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) estime qu'un tel accompagnement est nécessaire. En effet, il « **incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le droit à l'éducation et l'obligation scolaire aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; qu'à cette fin, la prise en charge par celui-ci du financement des emplois des assistants d'éducation qu'il recrute pour l'aide à l'accueil et à l'intégration scolaires des enfants handicapés en milieu ordinaire n'est pas limitée aux interventions pendant le temps scolaire** »<sup>6</sup>. Si la CDAPH décide que l'élève ne nécessite pas un accompagnement particulier pour le déjeuner, l'accès à la cantine ne peut lui être refusé, en application de l'interdiction des discriminations posée par l'article L. 225-1 du code pénal.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, ord. du 23 octobre 2009, Fédération des conseils de parents d'élèves de l'enseignement public du Rhône et Mme Pasquier, n° 329076.

<sup>2</sup> Cour administrative d'appel de Versailles, 28 décembre 2012, Commune de Neuilly-Plaisance, précité.

<sup>3</sup> Tribunal administratif de Versailles, 3 mai 2002, M. et Mme H, n° 985889.

<sup>4</sup> Conseil d'État, 13 mai 1994, Commune de Dreux, précité et Tribunal administratif de Grenoble, 13 juin 2002, Mme E., n° 014609.

<sup>5</sup> Cour administrative d'appel de Marseille, 9 mars 2009, Commune de Marseille c. Mme Paix, n° 08MA03041.

<sup>6</sup> Conseil d'État, 20 avril 2011, Ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et de la vie associative, n° 345434.

*b) Des procédures rapides*

Si les délais pour obtenir l'annulation d'un règlement de cantine illégal par la voie du recours pour excès de pouvoir peuvent être longs, **les moyens d'une sanction rapide de l'illégalité existent.**

En effet, **le juge administratif admet le recours à la procédure du référé-suspension**, en application de l'article L. 521-1 du code de justice administrative, **contre une délibération municipale modifiant le règlement de la cantine scolaire**<sup>1</sup>. Dans une affaire où une commune avait pris au mois de mars une délibération instaurant une priorité d'accès à la cantine aux élèves dont les parents travaillent à compter de la rentrée suivante, le Conseil d'État a estimé que l'entrée en vigueur prochaine du règlement et ses « *conséquences importantes pour l'organisation et le budget des familles de la commune ayant des enfants scolarisés* » suffisaient à remplir la condition d'urgence posée par l'article L. 521-1<sup>2</sup>.

Dans son rapport au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, notre collègue députée Gilda Hobert considère que la présente proposition de loi « *fournirait aux préfets, dans le cadre de leur contrôle de légalité a posteriori des décisions des collectivités territoriales, un fondement légal incontournable pour déférer systématiquement au juge administratif les délibérations des communes qui contreviendraient manifestement à la loi* »<sup>3</sup>. Or **le principe d'égal accès au service public** découle directement du principe constitutionnel d'égalité devant la loi et constitue un principe général du droit de l'administration<sup>4</sup> ; il **s'impose dès lors aux collectivités territoriales dans l'exercice de leur pouvoir réglementaire**. De même, l'interdiction des discriminations est consacrée par la loi. **Le préfet peut d'ores et déjà déférer des délibérations fixant le règlement de la cantine sur lesquelles il existe un doute sérieux de légalité**<sup>5</sup>. En application de l'article L. 2131-6 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 554-1 du code de justice administrative, **ce recours peut être assorti d'une demande de suspension** de la délibération déférée. Au vu de l'abondante et constante jurisprudence précitée, le sort d'un tel déféré ne fait aucun doute.

**Vos rapporteurs estiment ainsi qu'une circulaire aux préfets, leur enjoignant de déférer de manière systématique les règlements de cantine illégaux, permettrait de s'assurer plus efficacement de l'application de la loi que d'y réaffirmer des principes qui s'y trouvent déjà.**

---

<sup>1</sup> Par exemple, Tribunal administratif de Versailles, ord. ref. du 13 juin 2012, M. Durand, n° 1202932.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 23 octobre 2009, Fédération des conseils de parents d'élèves de l'enseignement public du Rhône et Mme Pasquier, n° 329076.

<sup>3</sup> Rapport n° 2616 (XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Gilda Hobert, précité.

<sup>4</sup> Conseil d'État, 9 mars 1951, Société des concerts du conservatoire, n° 92004 et Conseil constitutionnel, n° 79-107 DC, Loi relative à certains ouvrages reliant les voies nationales ou départementales, 12 juillet 1979.

<sup>5</sup> Voir par exemple Conseil d'État, 5 octobre 1984, Préfet de l'Ariège, précité, ou plus récemment Cour administrative d'appel de Paris, 23 mars 2004, Commune de Noisy-le-Grand, n° 00PA02809.

## II. CRÉER UN DROIT D'ACCÈS DES ÉLÈVES À LA RESTAURATION SCOLAIRE : UNE AVANCÉE EN TROMPE-L'ŒIL

### A. UN ENTRE-DEUX DIFFICILEMENT TENABLE ET PEU COHÉRENT

#### 1. Une solution qui ne tient pas compte des réalités de l'organisation de la restauration scolaire

De même que la restauration scolaire constitue un service public facultatif pour les communes, son organisation est souvent très souple, afin de répondre à une **demande élastique et souvent changeante**. Outre **l'abonnement**, annuel ou trimestriel, pour un nombre fixe ou variable de jours par semaine, **beaucoup de services de restauration scolaires permettent une fréquentation ponctuelle du service**.

La proportion d'élèves ayant recours au service varie également fortement selon les écoles et les jours de la semaine ; **si la cantine scolaire concerne en moyenne la moitié des élèves, cette proportion peut être très supérieure certains jours de la semaine**. Entendu par vos rapporteurs, M. Jean Denais, maire de Thonon-les-Bains, expliquait que la modification en 2008 du règlement de son service de restauration scolaire visait, à titre préventif, à **maîtriser un pic de fréquentation** le jeudi, qu'il attribuait à une « *consommation de confort le jour du marché, en particulier dans les écoles du centre-ville* »<sup>1</sup>.

**La création d'un droit d'accès des élèves à la restauration scolaire se traduirait en obligation pour les communes d'accueillir l'ensemble des élèves qui souhaiteraient potentiellement y déjeuner**. Cela reviendrait, au vu du caractère fluctuant de la demande, à contraindre les communes dont les capacités sont saturées – ou en voie de l'être – à un surdimensionnement de leurs infrastructures et de leurs équipements, afin d'être en mesure d'accueillir l'ensemble de leurs élèves.

Dans la grande majorité des cas, **il semble que les communes incapables d'accueillir l'ensemble de leurs élèves à la cantine sont des grandes agglomérations ou des villes connaissant une forte poussée démographique, notamment en Île-de-France**. Par exemple, le maire de L'Île-Saint-Denis, M. Michel Bourgain, indiquait que « *mille enfants sont scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires. La commune ne dispose que de 580 places pour la restauration municipale. Commune très pauvre, L'Île-Saint-Denis (70% de logements sociaux) n'a pas les ressources matérielles, financières et humaines suffisantes pour accueillir davantage d'enfants* »<sup>2</sup>.

**Vos rapporteurs soulignent l'extrême difficulté que revêtirait la mise en conformité avec l'obligation d'accueil, notamment en zone urbaine et en centre-ville, où les possibilités d'extension sont limitées**

---

<sup>1</sup> Audition du 17 novembre 2015.

<sup>2</sup> Communiqué de presse de la commune de L'Île-Saint-Denis, septembre 2015.

**voire inexistantes**, particulièrement dans le cas d'écoles sises dans des bâtiments historiques. Ces travaux d'extension seront dans bien des cas nécessaires car, comme le soulignait Mme Valérie Marty, présidente de la PEEP, les selfs et les doubles services sont déjà mis en œuvre dans l'écrasante majorité des écoles des grandes agglomérations, sans pour autant suffire à répondre à la demande<sup>1</sup>.

## **2. Un droit d'accès à géométrie variable, qui constitue un pis-aller riche en contraintes pour les communes**

Ne se contentant pas d'affirmer l'égalité et la non-discrimination dans l'accès au service public de la restauration scolaire, qui au demeurant existent déjà au niveau législatif, **la présente proposition de loi impose une lourde obligation aux communes qui ont fait le choix de mettre en œuvre ce service.**

Comme le précise notre collègue députée Gilda Hobert, **la proposition de loi n'a pas pour objet de « transformer la restauration scolaire en service public local à caractère obligatoire, comme c'est déjà le cas dans les faits pour les cantines des collèges et des lycées »**<sup>2</sup>.

En outre, **vos rapporteurs demeurent perplexes face à ce nouveau droit qui s'appliquerait de manière inégale sur le territoire.** Le service public de la restauration scolaire demeurant facultatif, **ce droit d'accès à la cantine resterait lettre morte pour les enfants scolarisés dans une commune ne proposant pas un tel service** ou, conséquence prévisible de la présente proposition de loi, ayant dû renoncer à le faire. De même, **aucune obligation supplémentaire ne pèserait sur les communes n'offrant pas de service de restauration scolaire**, quand celles qui en ont fait le choix, déjà astreintes au respect de nombreuses normes d'hygiène et d'encadrement, seraient contraintes d'effectuer de lourds investissements.

**Les modalités d'application de ce droit d'accès aux élèves scolarisés dans l'enseignement privé sont ambiguës.** Ce droit trouve-t-il à s'appliquer dans l'établissement dans lequel ils sont scolarisés, mais qui n'est alors éligible à aucune compensation financière (*v. infra*), ou bien l'obligation d'accueillir tous les élèves qui le souhaitent s'applique-t-elle à la seule commune ? Dans ce cas, **l'article premier pourrait être interprété comme créant un droit d'accès à la cantine scolaire publique pour les élèves des écoles privées.** Une telle interprétation n'irait pas sans soulever de graves difficultés d'organisation et serait source de contentieux inextricables.

Vos rapporteurs considèrent que la création d'un droit d'accès à la restauration scolaire s'accommode mal du maintien du caractère facultatif de cette compétence. **Si elle n'est pas envisageable dans le contexte actuel**, car cela nécessiterait une prise en charge financière à l'euro près par l'État,

<sup>1</sup> Audition du 19 novembre 2015.

<sup>2</sup> Rapport n° 2616 (XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Gilda Hobert, précité.

faire de la restauration scolaire un service public local à caractère obligatoire apparaîtrait plus cohérent que le dispositif de la présente proposition de loi.

En effet, si l'on considère que la restauration scolaire est un service public annexe au service public de l'enseignement, dont elle concourt au bon fonctionnement, et qu'elle répond « à d'incontournables besoins nutritionnels, éducatifs et sociaux »<sup>1</sup>, alors il paraîtrait souhaitable qu'elle devienne une compétence obligatoire des communes, afin que tous les élèves y aient accès.

Faute de pouvoir ce faire, ce texte apparaît ainsi comme un pis-aller, certes généreux dans son intention, mais dont l'intérêt sur le plan juridique est contestable, pour un coût élevé et une mise en œuvre difficile, voire impossible.

## **B. UN COÛT ÉLEVÉ POUR LES COLLECTIVITÉS, UNE COMPENSATION QUI RELÈVE DE LA FICTION**

### **1. Un coût concentré sur certaines communes, dont la compensation est plus qu'hypothétique**

#### *a) Un coût inconnu mais probablement élevé et concentré*

De l'aveu de la ministre de la décentralisation et de la fonction publique, Mme Marylise Lebranchu, **les conséquences financières de ce texte sont inconnues** : « nous ne disposons pas de toutes les données permettant d'en évaluer les incidences, notamment en termes de coût. Mais nous pouvons nous engager à un travail entre les deux lectures, afin de prévoir des ajustements éventuels lors de l'examen du texte au Sénat »<sup>2</sup>. Toutefois, **aucun élément précis sur les coûts engendrés par cette proposition de loi n'a été porté à la connaissance de vos rapporteurs.**

Le rapport de notre collègue députée Gilda Hobert estime ce coût « de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros dans les hypothèses les plus hautes intégrant les effets d'encouragement à l'inscription à la cantine que pourrait susciter la création de ce nouveau droit »<sup>3</sup>.

Les informations portées à la connaissance de vos rapporteurs laissent prévoir un coût significativement plus élevé, de l'ordre de **plusieurs dizaines, voire centaines, de millions d'euros.**

À eux seuls, l'extension et la réfection des restaurants scolaires en centre-ville représentent des investissements lourds et, de surcroît, concentrés sur quelques dizaines ou centaines de communes. Outre ces

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> JO AN, compte rendu intégral de la séance du 12 mars 2015, session 2014-2015 (XIV<sup>e</sup> législature).

<sup>3</sup> Rapport n° 2616 (XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Gilda Hobert, précité.

investissements, les communes devront nécessairement recruter du personnel d'encadrement.

Cité par l'AMRF, un maire rural de l'Eure indique qu'« *actuellement, je reçois à la cantine 60 enfants élémentaires, alors que nous avons 90 enfants scolarisés. La salle de repas est adaptée. Si demain 90 élèves étaient inscrits, je devrais ouvrir la seconde pièce (la partie « salle des fêtes») qui va me demander de prévoir du ménage en sus, donc des heures, et des produits d'entretien en plus. Je devrais également recruter une à deux personnes pour 8 heures par semaine* »<sup>1</sup>.

*b) Une compensation irréaliste*

En premier lieu, **aucun droit à compensation par l'État n'est reconnu aux collectivités territoriales du fait de l'extension d'une compétence non obligatoire**. Si l'article 72-2 de la Constitution prévoit que « *toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* »<sup>2</sup>, le Conseil constitutionnel a précisé que « *ces dispositions ne visent, en ce qui concerne les créations et extensions de compétences, que celles qui présentent un caractère obligatoire* »<sup>3</sup>. La présente proposition de loi ne remettant pas en cause le caractère facultatif de la restauration scolaire, la compensation des coûts qu'elle engendre n'est pas de droit.

Néanmoins, lors de l'examen du texte en première lecture à l'Assemblée nationale, l'article 2 de la proposition de loi a été maintenu dans sa rédaction initiale. Il prévoit **la compensation des charges** résultant de l'application de la loi **pour les communes par une « majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement (DGF) »**. La perte de recettes occasionnée pour l'État serait compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits relatifs au tabac.

**Dans un contexte de réduction massive des dotations aux collectivités territoriales**, pour un effort total de 11 milliards d'euros entre 2015 et 2017, **cette majoration de la DGF paraît illusoire**.

Or il ressort des auditions menées par vos rapporteurs **qu'une majoration à due concurrence de la DGF pour compenser les coûts occasionnés par la proposition de loi serait techniquement impossible**. Les services de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ont confirmé que le recours à la DGF n'est « *pas pertinent* », celle-ci n'étant « *pas configurée pour prendre en compte ce type de dépenses, particulièrement difficiles à identifier* »<sup>4</sup>. Tout d'abord, **il n'existe aucun moyen d'isoler les dépenses**

---

<sup>1</sup> Contribution écrite.

<sup>2</sup> Article L. 1614-1-1 du code général des collectivités territoriales : « Toute création ou extension de compétence ayant pour conséquence d'augmenter les charges des collectivités territoriales est accompagnée des ressources nécessaires déterminées par la loi. »

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, n° 2004-509 DC, Loi de programmation pour la cohésion sociale, 13 janvier 2005.

<sup>4</sup> Audition du 19 novembre 2015.

consenties par les communes ou les EPCI en faveur de la restauration scolaire. De plus, le mode de calcul des dotations aux collectivités territoriales ne tient pas compte du nombre d'élèves scolarisés, à l'exception de la dotation de solidarité rurale (DSR) intégrée à la DGF : la seconde fraction de la DSR est répartie, pour 30 % de son montant, selon le nombre d'enfants de 3 à 16 ans recensés dans la commune<sup>1</sup>.

Enfin, il serait extrêmement difficile voire impossible, dans le cas d'aménagements et d'opérations d'investissement, d'identifier précisément le surcoût résultant de l'application de la proposition de loi.

Vos rapporteurs soulignent qu'en ce qui concerne l'enseignement privé, qui entre pleinement dans le champ d'application des dispositions de l'article premier, aucune compensation n'est prévue en faveur des établissements, qui ont la charge des services de restauration scolaire. Cette compensation se heurterait à l'interdiction générale des aides publiques aux dépenses d'investissement des établissements d'enseignement privés du premier degré prévue par la loi. En effet, selon une jurisprudence constante, le Conseil d'État estime qu'il ressort des dispositions issues de la loi « Goblet » du 30 octobre 1886, désormais codifiées à l'article L. 151-3 du code de l'éducation<sup>2</sup>, que ni l'État, ni les collectivités territoriales ne peuvent, d'une manière générale, participer au financement des dépenses d'investissement des établissements d'enseignement privés du premier degré, qu'ils soient ou non sous contrat, simple ou d'association<sup>3</sup>.

En l'absence de moyens et d'une véritable compensation, cette proposition de loi constituerait un texte inapplicable, mais riche d'effets pervers et de risques contentieux pour les communes comme pour les établissements privés.

Vos rapporteurs craignent notamment que, dans un contexte de réduction des dotations des communes, les opérations d'investissement et d'aménagement conduisent à une augmentation des tarifs de la restauration scolaire, qui irait à l'encontre de sa vocation sociale. En outre, il n'est pas impossible que certaines communes en grave difficulté financière renoncent à proposer ce service, comme il leur est loisible de le faire.

---

<sup>1</sup> L'article 58 de la version initiale du projet de loi de finances pour 2016 prévoit de calculer cette fraction selon « le rapport entre le nombre d'élèves scolarisés dans les écoles maternelles et élémentaires publiques ou privées sous contrat de la commune » et le nombre moyen mesuré dans les communes de moins de 10 000 habitants.

<sup>2</sup> Article 2 de la loi du 30 octobre 1886 portant sur l'organisation de l'enseignement primaire, reprenant les dispositions de l'article 17 de la loi du 15 mars 1850 relative à l'enseignement.

<sup>3</sup> Conseil d'État, 24 mai 1963, FNCPEEP et sieur Lachapelle, n°52358 et n° 52359 ; Conseil d'État, 19 mars 1986, Département de Loire-Atlantique, n° 60483.

## 2. Faire confiance aux communes et leur donner les moyens d'accueillir tous les élèves

Faute de faire de la restauration scolaire une compétence obligatoire et ouverte à tous, **vos rapporteurs estiment préférable de faire confiance aux acteurs de terrain, maires et présidents d'EPCI, en les aidant à adapter leurs services de restauration scolaire** pour accueillir tous les élèves qui le souhaitent. Il convient de souligner, comme l'affirme Mme Virginie Lanlo, représentante de l'AMF, que « *les communes jouent déjà pleinement leur rôle social* » et « *font beaucoup d'efforts pour identifier et prendre en charge les enfants des familles en difficulté* »<sup>1</sup>.

En prévoyant une « *durée de la pause méridienne [qui] ne peut être inférieure à une heure trente* »<sup>2</sup>, la réforme des rythmes scolaires permet aux communes d'accroître le nombre de repas servis au déjeuner. Des mesures à caractère réglementaire, comme le relâchement des exigences en matière d'encadrement des élèves, qui pénalisent particulièrement les communes rurales, permettraient d'aider ces communes à accueillir davantage d'élèves à la cantine.

Il est également nécessaire de **mettre en avant et de promouvoir les bonnes pratiques en matière d'organisation et d'aménagement du service**, ainsi qu'en matière d'accueil des élèves handicapés ou allergiques. Outre la création de selfs, les doubles voire triples services, des mutualisations importantes sont possibles dans le cadre intercommunal, par la mise en place de cuisines centrales ou pour répondre à certains besoins spécifiques (repas hypo-allergènes, par exemple).

À cet égard, le travail d'information juridique et de diffusion des bonnes pratiques que réalise l'AMF est à saluer. En outre, vos rapporteurs regrettent que le travail engagé en 2012 par l'AMF et les services de l'État afin d'élaborer un règlement-type de la restauration scolaire n'ait pas abouti.

**En conclusion, vos rapporteurs partagent pleinement l'ambition de permettre l'accès de tous les élèves à la restauration scolaire, qui constitue un enjeu éducatif, de santé public et de socialisation.**

Toutefois, compte tenu de l'ensemble de ces observations, ils ne peuvent qu'émettre **un avis défavorable à l'adoption de la présente proposition de loi.**

---

<sup>1</sup> Audition du 27 novembre 2015.

<sup>2</sup> Article D. 521-10 du code de l'éducation, dans sa rédaction issue du décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 131-13 [nouveau] du code de l'éducation)

#### **Création d'un droit d'accès à la restauration scolaire**

**Le présent article a pour objet, d'une part, d'instaurer un droit d'accès à la restauration au profit des élèves de l'enseignement primaire, et, de l'autre, d'interdire toute discrimination fondée sur la situation de l'élève ou de sa famille.**

#### *1. Le texte initial*

La proposition de loi prévoit de compléter par un nouvel article L. 131-13 le chapitre premier « *l'obligation scolaire* » du titre troisième « *l'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires* » du livre premier, qui détermine les principes généraux de l'éducation au sein du code de l'éducation.

**Le choix de cette situation au sein du code de l'éducation « vise à marquer l'importance accordée à ce nouveau droit et à induire qu'il est intrinsèquement lié au caractère obligatoire de l'instruction »<sup>1</sup>**, ce qui est d'autant plus paradoxal que la proposition de loi n'a pas pour objet de faire de la restauration scolaire une compétence obligatoire de la commune.

Pour mémoire, la proposition de loi déposée en 2012 par notre collègue Brigitte Gonthier-Maurin et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen (CRC) prévoyait de créer un titre IV *bis* dans le livre V relatif à la vie scolaire<sup>2</sup>. Une autre possibilité, également préférable au choix fait par l'auteur de la proposition de loi, eût été de compléter le chapitre II relatif aux compétences des communes au sein du titre premier « *la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales* ».

#### **L'article dans sa rédaction initiale**

*Le chapitre 1<sup>er</sup> du titre III du livre 1<sup>er</sup> du code de l'éducation est complété par un article L. 131-13 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 131-13. – L'inscription à la cantine, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établie aucune discrimination selon la situation de leur famille.*

*« Ce droit concerne le repas du midi pour les jours scolaires. »*

<sup>1</sup> Rapport n° 2616 (XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Gilda Hobert, précité.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 561 (2011-2012) de Mme Brigitte Gonthier-Maurin et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 25 mai 2012.

*A. Création d'une obligation, pour les communes et les établissements privés, d'accueillir tous les élèves dans les cantines existantes*

En créant un droit d'inscription au service de restauration scolaire au profit des élèves, la **proposition de loi instaure une obligation d'accueil de l'ensemble des élèves pour l'autorité responsable de la restauration scolaire**. Cette dernière est :

- **dans l'enseignement public, la commune** ou, le cas échéant, **un EPCI** compétent, à l'instar d'un syndicat intercommunal à vocations scolaire (SIVOS) ;
- **dans l'enseignement privé, l'établissement** lui-même.

**L'exercice de ce droit est cependant limité à l'existence préalable d'un service de restauration scolaire**. Obligatoire dans les collèges et les lycées, en application des articles L. 213-2 et L 214-6 du code de l'éducation, la mise en œuvre d'un service de restauration scolaire **demeure facultative dans le premier degré**.

**En conséquence, les communes ne proposant pas ce service ne se verront pas contraintes de le faire ; les élèves scolarisés dans ces communes ne pourront faire valoir ce droit.**

*B. Réaffirmation de l'interdiction des discriminations à l'accès fondées sur la situation de la famille*

**La deuxième phrase de l'alinéa réaffirme l'interdiction des discriminations à l'accès au service public de la restauration scolaire** selon la situation des familles. Comme le précise l'exposé des motifs, cette disposition vise à prévenir le refus d'accès aux cantines scolaires d'enfants dont au moins l'un des parents est chômeur ou sans activité professionnelle.

**Ces pratiques sont toutefois d'ores et déjà illégales et sanctionnées par une jurisprudence constante du juge administratif**. Ce dernier a en effet jugé que « *le seul critère de l'activité professionnelle des deux parents ne peut légalement fonder la limitation de l'accès à la cantine* »<sup>1</sup>, ce critère constituant un « *critère de discrimination sans rapport avec l'objet du service public en cause* »<sup>2</sup>. De plus, l'interdiction générale des discriminations que prévoit l'article L. 225-1 du code pénal s'applique également au service public de la restauration scolaire.

**Vos rapporteurs considèrent que cette disposition du présent article est largement superfétatoire**. Non seulement **elle ne fait que réitérer des dispositions législatives déjà en vigueur**, mais sa rédaction laisse à **désirer** : venant après l'affirmation que l'accès à la cantine « *est un droit pour tous les enfants scolarisés* », **elle est susceptible de laisser croire qu'il existerait des cas dans lesquels une discrimination pourrait être établie**.

---

<sup>1</sup> Tribunal administratif de Lyon, 21 janvier 2010, Commune d'Oullins, n° 0903116.

<sup>2</sup> Conseil d'État, 23 octobre 2009, Fédération des conseils de parents d'élèves de l'enseignement public du Rhône et Mme Pasquier, précité.

---

## II. Le texte adopté par l'Assemblée nationale

La commission des affaires culturelles et de l'éducation a adopté deux amendements :

- un amendement de Mme Gilda Hobert, rapporteure, **précisant le champ d'application de la proposition de loi aux seules cantines des « écoles primaires », maternelles et élémentaires**, puisque l'accès aux services de restauration scolaire des collèges et des lycées ne peut faire l'objet de restriction ;

- **un amendement du Gouvernement supprimant le deuxième alinéa de l'article L. 131-13, qui faisait référence aux « repas du midi pour les jours scolaires »**, disposition floue et qui portait atteinte à la libre administration des collectivités territoriales.

Lors de l'examen du texte en séance publique, les députés ont adopté un amendement présenté par le groupe écologiste. **Cet amendement étend le champ de l'interdiction des discriminations à l'accès à celles fondées sur la « situation » de l'élève**, du fait notamment de troubles de santé ou d'un handicap.

## III. La position de votre commission

Outre les problèmes d'ordre rédactionnel, **votre commission estime que le dispositif de cette proposition de loi pose deux difficultés majeures.**

Premièrement, **les dispositions visant à interdire les discriminations à l'accès à la restauration scolaire sont largement superfétatoires**. En l'état du droit, ces pratiques sont d'ores et déjà interdites et sanctionnées par le juge administratif.

De plus, **les moyens d'une sanction rapide d'une éventuelle discrimination existent** : le juge administratif admet le recours à la procédure du référé-suspension de l'article L. 521-1 du code de justice administrative contre une délibération municipale modifiant le règlement de la cantine scolaire<sup>1</sup>. **Compte tenu des doutes sérieux qui peuvent exister quant à la légalité de ces délibérations, le préfet peut déférer lesdites délibérations devant le juge administratif et demander leur suspension.**

Deuxièmement, **le droit d'accès à la cantine scolaire instauré par cette proposition de loi présente une contradiction fondamentale**. Si la restauration scolaire constitue un service public annexe de celui de l'enseignement, qui répond à des impératifs d'intérêt général, alors ce service devrait être assuré au profit de tous sur l'ensemble du territoire. **Ce choix a été fait pour l'enseignement secondaire public**, l'État en ayant ouvert l'accès à tous avant d'en décentraliser la compétence aux collectivités

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, 23 octobre 2009, Fédération des conseils de parents d'élèves de l'enseignement public du Rhône et Mme Pasquier, précité.

territoriales. **Dans le cas présent, il est rendu impossible par la situation financière des communes et de l'État**, ce dernier devant nécessairement compenser la charge ainsi occasionnée.

Or la **proposition de loi** ne remet pas en cause le caractère facultatif du service public de la restauration scolaire à l'école primaire. Elle **se borne à imposer une obligation supplémentaire aux communes ayant fait le choix de proposer ce service. Le droit d'accès créé par ce texte restera ainsi lettre morte pour les élèves dont la commune dans laquelle ils sont scolarisés n'offre pas de service de restauration scolaire.**

Ce texte apparaît ainsi comme **une demi-mesure**, d'intention louable mais **sans intérêt sur le plan juridique, inapplicable faute de moyens suffisants** et qui sera **source de coûts et de risques contentieux pour les communes comme pour les établissements privés.**

La mise en œuvre de ces dispositions pourrait avoir **divers effets indésirables**. Elle pourrait se traduire par une **augmentation des tarifs de la restauration scolaire**, quand **certaines communes** incapables d'accueillir l'ensemble des élèves **pourraient être susceptibles de renoncer à offrir un service de restauration scolaire**. Enfin, **les communes qui ne le proposent pas à ce jour ne seraient certainement pas incitées à le faire.**

**Votre commission n'a pas adopté de texte pour cet article.**

## *Article 2*

### **Compensation des charges**

#### *I. Le texte de la proposition de loi*

Le présent article prévoit que les charges qui résulteront de l'application de la proposition de loi seront compensées :

- pour les communes, **par la majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ;**
- pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits relatifs sur le tabac.

#### *II. La position de votre commission*

Il ressort des auditions menées et des pièces examinées par vos rapporteurs qu'**une estimation précise des charges résultant de l'application de la proposition de loi est impossible**. Le rapport de notre collègue députée Gilda Hobert estime ce coût à « *quelques dizaines de millions d'euros dans les hypothèses les plus hautes* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 2616 (XIV<sup>e</sup> législature) de Mme Gilda Hobert, précité.

---

**S'il est relativement modeste, ce coût serait supporté par un certain nombre de communes qui seraient contraintes d'engager des investissements importants.**

Dans un contexte de réduction substantielle des financements de l'État aux collectivités territoriales et de réforme annoncée de la DGF, vos rapporteurs considèrent que **la majoration de la DGF prévue par le présent article relève de la fiction.**

**Votre commission n'a pas adopté de texte pour cet article.**

\*

\* \*

Compte tenu de l'ensemble de ces observations, **vo**tre commission, à l'initiative de ses rapporteurs, a **rejeté la proposition de loi.**

**En conséquence, en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte adopté par l'Assemblée nationale.**



---

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 2 DÉCEMBRE 2015

---

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** – Nous entendons le rapport de M. Jean-Claude Carle et de Mme Françoise Laborde sur la proposition de loi n° 341 visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – Cette proposition de loi, déposée par M. Roger-Gérard Schwartzberg et adoptée par l'Assemblée nationale en mars dernier, a été inscrite par nos collègues socialistes dans leur niche du 9 décembre prochain. Un certain nombre de communes, de droite comme de gauche, refusent l'accès au service de restauration de leurs écoles à des enfants au seul motif que leurs parents sont chômeurs : le texte vise à mettre fin à ces discriminations, au demeurant déjà illégales, et va plus loin en créant au profit de chaque élève un droit à l'accès au service de restauration scolaire.

La restauration scolaire à l'école primaire publique est une compétence facultative des communes, qui sont libres de créer ou non un tel service et d'en fixer l'organisation. Comme le précisait Mme Marie-Arlette Carlotti, alors ministre déléguée en charge des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion : « *en l'état actuel du droit, les communes ne sont pas tenues de créer autant de places qu'il existe d'élèves potentiels* ». Dans les faits, c'est un service public très répandu. S'il est difficile d'obtenir des chiffres précis, on estime que 80 % des 20 000 communes possédant une école le proposent et que la cantine serait fréquentée régulièrement ou occasionnellement par la moitié environ des 6,8 millions d'élèves du primaire.

Si nous partageons tous l'ambition de permettre l'accès de tous les enfants qui le souhaitent à la restauration scolaire, dont nous connaissons l'importance pour la concentration des élèves, ainsi que pour leur éducation au goût et leur socialisation, sans parler des enjeux de santé publique, nous vous proposerons toutefois de rejeter cette proposition de loi.

D'abord, elle légifère dans le vide. Au cours de nos travaux, pas un seul de nos interlocuteurs n'a été en mesure de nous fournir des informations précises sur la situation de la restauration scolaire dans le premier degré. L'ampleur des discriminations dans l'accès à la cantine reste inconnue, même si l'on peut estimer qu'elle ne touche qu'une poignée de communes. Faute d'étude d'impact, nous ignorons aussi les conséquences financières du dispositif proposé.

Sa rédaction est en outre hautement perfectible. L'article premier interdit ainsi toute discrimination « selon la situation des élèves ou celle de leur famille ». Comment s'y opposer ? Mais ces refus d'accès sont d'ores et déjà interdits par la loi et sanctionnés par le juge administratif : quoique facultatif, le service public de la restauration scolaire est soumis au principe d'égal accès au service public, qui a valeur constitutionnelle, et à celui d'interdiction des discriminations, inscrit dans le code pénal. Selon une jurisprudence constante, le juge administratif annule tous les règlements qui établissent une distinction entre les élèves dans l'accès à la cantine selon la situation professionnelle de leurs parents, mais également selon leur âge, leur lieu de résidence ou encore l'existence d'une intolérance alimentaire. Pour les élèves handicapés, le Conseil d'État a jugé qu'il revient à l'État de leur en permettre l'accès, si la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH) considère qu'un accompagnement est nécessaire. L'accès à la cantine ne peut leur être refusé. Les moyens d'une sanction rapide existent, puisque le juge administratif admet le recours au référé-suspension. Les défenseurs de ce texte répondent que les familles visées par ces discriminations sont les moins aptes à formuler des recours et qu'inscrire dans la loi des principes permettrait au préfet de déférer les actes présentant un doute sérieux de légalité. Cet argument ne tient pas, puisque les préfets peuvent d'ores et déjà le faire. Peut-être ne le font-ils pas suffisamment ; dans ce cas, une circulaire serait sans doute plus efficace. Pensons-nous vraiment que c'est en adoptant une nouvelle loi que nous ferons appliquer celles qui existent ? Ce n'est pas en transcrivant de grandes déclarations de principe dans le code de l'éducation que nous résoudrons ce problème.

Troisièmement, cette proposition de loi ne se borne pas à interdire les discriminations à l'accès à la restauration scolaire, mais crée en outre un droit d'accès pour tous les élèves, pourvu que ce service existe. D'intention louable, cette disposition méconnaît les réalités de l'organisation de la restauration scolaire. La plupart des communes contraintes de rationner l'accès à la cantine sont des grandes agglomérations, dans lesquelles les capacités sont saturées malgré la mise en place de selfs ou de doubles services, et pour lesquelles les travaux d'extension sont extrêmement difficiles et coûteux, particulièrement en centre-ville. D'autres sont des villes connaissant une croissance démographique forte et continue. De plus, la demande des familles est très élastique, car beaucoup de cantines permettent une fréquentation ponctuelle. Certaines communes sont confrontées à des pics de fréquentation certains jours, associés à une consommation de confort : à Thonon-les-Bains, par exemple, c'est le jeudi, jour de marché.

Créer un droit d'accès des élèves à la restauration scolaire obligerait les communes à accueillir l'ensemble des élèves, même ceux qui souhaiteraient utiliser ponctuellement ce service. Cela contraindrait celles dont les capacités sont saturées, ou en voie de l'être, à surdimensionner leurs équipements afin d'être en mesure d'accueillir l'ensemble de leurs élèves. Enfin, ce droit resterait lettre morte pour les enfants scolarisés dans une commune qui ne propose pas

ce service, ce qui créerait une rupture d'égalité. Est-il pertinent d'imposer une contrainte supplémentaire aux communes qui offrent ce service ? Elles sont libres d'en déterminer les tarifs ou même d'y mettre fin...

Enfin, la compensation financière prévue relève de la fiction. Certes, le Gouvernement n'a pas remis en cause l'article 2 et son gage. S'agit-il d'un engagement à majorer la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour les communes réalisant les investissements nécessaires ? Rien n'est moins sûr. L'extension d'une compétence facultative ne donne lieu à aucun droit à compensation par l'État. À l'heure où les dotations aux collectivités territoriales fondent, une majoration de la DGF paraît illusoire. Sans compter que les services de l'État ne sont pas en mesure d'isoler les dépenses effectuées par les communes ou les EPCI en faveur de la restauration scolaire. Enfin, il serait extrêmement difficile, dans le cas d'aménagements et d'opérations d'investissement, d'identifier précisément le surcoût résultant de l'application de la proposition de loi.

Dans l'enseignement privé, la restauration scolaire relève des organismes de gestion des établissements. Si l'obligation d'accueil s'y appliquait, les établissements privés se verraient imposer une nouvelle contrainte qui ne serait pas compensée, puisque la loi interdit toute subvention publique à l'investissement pour les établissements d'enseignement privés du premier degré. Il leur faudrait donc renoncer à offrir ce service ! Si cette obligation ne s'appliquait pas à eux, cette proposition de loi pourrait être interprétée comme ouvrant un droit à l'accès de la cantine publique au profit des élèves inscrits dans une école privée, puisque ce droit concerne tous les élèves. Une telle solution serait source de difficultés et de contentieux inextricables.

Bref, quoique d'intention généreuse, ce texte apparaît comme un pis-aller qui n'aurait aucune conséquence sur les discriminations auxquelles il vise à mettre fin. Il crée un nouveau droit qui s'appliquerait de manière inégale sur le territoire et dont la mise en œuvre, faute de moyens et d'une réelle compensation, serait souvent impossible. En revanche, cette proposition de loi engendrerait des coûts certains pour les communes comme pour les établissements privés, et les exposerait à d'importants risques de contentieux. S'il part d'une volonté louable, ce texte est à la fois inopportun et inopérant, et soulève plus de difficultés qu'il n'en résout. En conséquence, j'é mets un avis défavorable à son adoption.

**Mme Françoise Laborde, rapporteure.** – J'ai souhaité co-rapporter ce texte car il provient d'un collègue du groupe radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP) à l'Assemblée nationale, et notre groupe étudiait l'opportunité de l'inscrire à l'ordre du jour : j'avais donc un *a priori* favorable. Reste que sa rédaction est perfectible et son dispositif bancal. Ne se contentant pas d'interdire les discriminations contre lesquelles il prétend lutter, et qui au demeurant sont déjà interdites et sanctionnées, il crée un droit d'accès à la restauration scolaire pour tous les enfants dont les

familles le souhaitent, lorsque ce service existe. Je trouve gênant de créer un droit qui ne s'appliquerait pas de manière égale sur le territoire : les élèves scolarisés dans une commune qui ne propose pas ce service n'auront droit à rien. L'obligation d'accueillir l'ensemble des élèves à la cantine pèse-t-elle sur l'établissement ou la commune ? Imagine-t-on les communes être contraintes d'accueillir les élèves des écoles privées ?

Les communes qui offrent un service de restauration scolaire se verront imposer une nouvelle obligation, parfois lourde. Pour prévenir tout risque contentieux, nombre d'entre elles seront contraintes à un surdimensionnement de leurs infrastructures et de leurs équipements afin d'être en mesure d'accueillir tous les élèves. Dans des grandes agglomérations ou des communes à fort accroissement démographique, qui souvent ont créé des selfs et organisé des doubles ou triples services, ce sera difficile, pour ne pas dire impossible !

Dans sa réponse à une question orale de notre collègue Michel Billout, en février 2014, Mme Carlotti, alors ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion, expliquait que l'instauration d'un tel droit reviendrait *de facto* à consacrer une compétence quasi-obligatoire pour les communes et nécessiterait la mise à disposition de moyens financiers importants. « Dans un contexte budgétaire contraint, ajoutait-elle, cette solution semble difficile à retenir ».

Il est vrai que le contexte n'est pas favorable. De nombreuses communes sont mises en difficulté par la conjonction de la mise en œuvre des nouveaux rythmes scolaires et de la baisse des dotations de l'État. Est-il raisonnable de leur imposer une telle charge ?

Nos auditions ont montré qu'il ne faut pas compter sur une quelconque compensation financière de la part de l'État. Elle serait techniquement impossible et l'on imagine mal une majoration de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dans le contexte actuel. Surtout, comment calculer le surcoût qui résulterait de l'exercice de ce nouveau droit ? Si une commune choisit de construire un nouveau restaurant scolaire, quelle part de cet investissement sera imputable à cette loi ? Ce texte pose des difficultés qui paraissent insolubles.

Bien sûr, je souhaite que la restauration scolaire à l'école primaire soit ouverte à tous. J'ai la conviction que l'avenir est à une compétence obligatoire en la matière, semblable à ce qui a cours dans le second degré. Mais cette proposition de loi apporte une mauvaise réponse à une bonne question. Représentants des collectivités territoriales, n'allons pas leur imposer de nouvelles dépenses alors qu'elles multiplient déjà les efforts pour que les temps d'activités périscolaires (TAP) se déroulent au mieux.

Nous avons rencontré les fédérations de parents d'élèves. La Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) a mis en exergue les problèmes d'accessibilité pour les enfants malades, qui

---

requièrent davantage de personnel. Les communes tâchent de répondre à la demande par les projets d'accueil individualisés (PAI). Quant à la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), elle a insisté sur les difficultés d'ordre social. Ces fédérations sont dans leur rôle. L'Association des maires de France (AMF) nous a indiqué que les problèmes se réglaient presque toujours après un échange avec les parents. Aucune commune ne souhaite aller jusqu'au tribunal administratif, où elle est assurée de perdre, ni faire la une des journaux. Pour toutes ces raisons, je vous invite à suivre l'avis émis par mon co-rapporteur.

**M. Jean-Claude Gaudin.** – À Marseille, 52 000 enfants mangent à la cantine, où le repas est facturé 3,47 euros, sachant que 20 000 enfants bénéficient d'un tarif réduit et 1 500 de la gratuité totale car on nous a rapporté la situation difficile de leurs parents. Sur 444 écoles, 225 ou 230 disposent d'un self, qui offre le choix entre plusieurs repas. Pour les autres, je demande chaque année aux parents s'ils souhaitent des repas sans viande ou sans porc, et cela ne pose aucun problème. Il y a 3 200 personnes pour servir tous ces élèves, ce qui porte le coût de chaque repas à 9 euros pour la Ville. Je suivrai les rapporteurs. Dernière chose : quand Sodexo fait grève, on en fait porter la responsabilité aux maires alors qu'ils n'y sont pour rien ! Je voulais vous citer cet exemple, cela me soulage !

**M. Jacques-Bernard Magner.** – Ce texte est largement satisfait par la jurisprudence, en effet, et ne concerne que très peu de cas, heureusement. Mais pour nous, socialistes, il s'agit d'un principe. L'avis des rapporteurs donne un mauvais signal à l'école, qui a fait récemment l'objet d'une loi de refondation pour la rendre bienveillante et inclusive, comme la loi de 2005 l'avait rendu accueillante pour les personnes handicapées. Oui, cela a un coût : dans ma commune, les travaux d'accessibilité ont généré un surcoût de 10 à 15 % en moyenne.

Les rapporteurs ont effectué une analyse matérialiste, mais partout où le service public de restauration scolaire existe, nous devons réaffirmer le principe d'égalité. J'ai été adjoint aux affaires scolaires à Clermont-Ferrand dans les années 1980, et je dois reconnaître que nous réservions en priorité les places aux enfants dont les deux parents travaillaient : c'était une erreur. Dans certains quartiers, le repas essentiel pour les enfants est celui qu'ils prennent à la cantine le midi. Nous ne pouvons admettre que, dans la République, un règlement puisse exclure certains élèves. L'école est un lieu où la loi doit s'appliquer !

**M. Jacques Groperrin.** – Le rôle de l'école est de nourrir intellectuellement les enfants. Or on lui demande d'organiser de plus en plus de choses : pourquoi pas, bientôt, de proposer le repas du soir ? Certes, la restauration scolaire revêt un caractère social, mais elle s'assortit de multiples contraintes pour les établissements. Il faut surveiller les enfants, construire une tarification, organiser la préparation des repas et des menus selon les rites prescrits par différentes confessions, demander au préfet

l'autorisation de réchauffer les plats... Laissons les élus faire ce qu'ils peuvent, au lieu de légiférer à des fins d'affichage politique, fût-ce avec une intention généreuse.

**M. Claude Kern.** – Je félicite les deux rapporteurs pour leur excellente analyse. Ce texte est inutile puisqu'il est satisfait par le droit existant. Son impact budgétaire, sur des communes qui n'en peuvent plus financièrement, serait désastreux. Celles qui envisageaient de créer un service de restauration y réfléchiront à deux fois. En 2012, l'AMF et l'État devaient élaborer un règlement-type de la restauration scolaire. Pourquoi ce document n'a-t-il pas vu le jour ? Notre groupe suivra l'avis des rapporteurs.

**Mme Marie-Christine Blandin.** – Notre groupe est perplexe face à cette déclaration d'un droit légitime qui fait battre notre cœur. Notre conception de la cantine est très loin de Sodexo. Pour nous, les agents techniques doivent être mieux associés aux équipes pédagogiques, auxquelles il apportera sa sensibilité à la diversité alimentaire ou aux injustices dans le monde. Nous avons mené nombre d'expériences en ce sens dans le Nord-Pas-de-Calais, qui montrent que le repas peut être aussi un temps pédagogique. En même temps, l'analyse des rapporteurs est juste et les collectivités territoriales ont leur liberté. Ainsi, le maire de L'Île-Saint-Denis s'est attiré la vindicte de nos amis militants en donnant la priorité aux enfants dont les parents travaillent.

Que vous a dit le Défenseur des droits, exactement ? Ce texte accroîtrait certes le coût des cantines pour les communes, mais obligerait-il à agrandir les réfectoires ?

**Mme Brigitte Gonthier-Maurin.** – Promouvoir le droit universel à la restauration scolaire est louable. Oui, la restauration peut être un moment éducatif, notamment dans une perspective de santé publique. Cela dit, les propos de nos rapporteurs ne sont pas ubuesques et nos maires, qui sont pourtant très engagés en faveur des enfants les plus démunis, sont perplexes face à ce texte et s'inquiètent du financement. Il faudrait commencer par uniformiser les tarifs de la restauration scolaire en France. Nous sommes tiraillés... mais c'est une belle idée, il faudrait y travailler.

**Mme Mireille Jouve.** – Ce sujet nous concerne en tant que maires. Faut-il accueillir tous les enfants ? Comment le faire dans de bonnes conditions ? Dans ma commune de 4 000 habitants, avec les nouveaux rythmes scolaires, nous avons été conduits à ouvrir la cantine le mercredi, ce qui occasionne un coût supplémentaire. Si on nous en donne les moyens, nous ferons en sorte d'accueillir convenablement tous les enfants, qui doivent être au centre de nos préoccupations.

**Mme Colette Mélot.** – À mon tour de féliciter les rapporteurs. L'intention est généreuse, mais crée un droit nouveau. La France dispose d'un des services de restauration scolaire les plus développés ; cela n'a guère d'impact sur son score dans les tests internationaux, ni sur le chômage. Quel

serait l'intérêt de ce droit ? Partout, la bienveillance est de mise : je ne connais pas de commune qui refuse de prendre en considération les cas particuliers, les circonstances exceptionnelles. Mais ce texte induirait des coûts de fonctionnement supplémentaires qui seraient impossibles à prendre en charge, à l'heure où les transferts de charges ne sont plus compensés et où les dotations fondent. Et que dire des investissements, s'il faut agrandir les locaux ? Mieux vaudrait responsabiliser les familles. Sans donner de leçon, je crois qu'il y a quand même une limite à tout.

**Mme Françoise Cartron.** - Ce texte nous vient de l'Assemblée nationale : opportun ou pas, nous sommes appelés à prendre position. Le rapport de M. Delahaye et d'ATD Quart-Monde sur la pauvreté des enfants nous a tous émus. Il y a un million d'enfants pauvres en France, pour lesquels le repas à la cantine est sans doute le seul repas équilibré de la journée. Pouvons-nous accepter qu'ils en soient privés ? Les nouveaux rythmes scolaires conduisent souvent à utiliser la pause de midi, ce qui inclut le moment de restauration. Oui, c'est un surcoût que d'organiser la restauration le mercredi - mais rien n'obligeait les communes à faire ce choix, elles pouvaient préférer le samedi matin. Voter contre ce texte serait envoyer un signal déplorable à des milliers d'enfants qui aspirent à être à égalité avec les autres, car le repas partagé est aussi un moment de brassage et d'échanges.

**M. Michel Savin.** - Dans mon département, le maire de Grenoble a récemment tiré la sonnette d'alarme sur la situation catastrophique de sa ville, faute de soutien de l'État : le 25 novembre, certains services publics, dont les cantines, ont dû fermer. Faisons confiance aux élus locaux, qui mènent un travail de fond pour répondre aux attentes des familles. Les TAP leur impose des charges supplémentaires, sans parler des manuels scolaires ou de l'agenda d'accessibilité programmée, alors même que les dotations de l'État diminuent. Derrière les discours angéliques, il y a des frais d'investissement lourds ainsi que des frais de fonctionnement sur la durée. Les communes n'en peuvent plus ! Au principe d'égalité, il faut malheureusement opposer le principe de réalité.

**M. Jacques-Bernard Magner.** - C'est bien la différence entre vous et nous !

**M. David Assouline.** - Nous défendons le principe d'humanité.

**Mme Samia Ghali.** - J'ai organisé un observatoire de la santé à Marseille, où tous les petits Marseillais peuvent manger à la cantine, quels que soient les revenus de leurs parents, et même si ceux-ci ne travaillent pas. Un repas par jour, c'est un minimum. Dans certains quartiers, les enfants sont en dénutrition, ce qui les expose plus tard à des fractures. Certains arrivent le matin le ventre vide depuis la veille et attendent le repas de midi avec impatience. On peut toujours organiser plusieurs services pour en accueillir davantage, c'est une question de volonté politique. En pratique, cette question dépasse les clivages politiques. Cette proposition de loi est

bienvenue : comment un enfant qui n'est pas rassasié pourrait-il se concentrer pour apprendre les mathématiques ou l'orthographe ?

**M. Guy-Dominique Kennel.** – Nous n'avons pas de leçon de générosité à donner aux élus locaux. Certains se « radicalisent », si vous me permettez ce terme, face à la déferlante des textes nouveaux : accessibilité, encadrement, rythmes scolaires, nouveaux manuels... Ils n'en peuvent plus ! Or nous les représentons : faisons-leur donc confiance ! Les problèmes ponctuels sont réglés, si nécessaire, par le juge. Légiférer sur cette question serait une erreur et ce serait très mal perçu par les maires. Renonçons à cette illusion qui veut que le législateur doive imposer des choses qui se font naturellement, les élus de terrain sont responsables et savent apporter les réponses nécessaires.

**M. David Assouline.** – L'objet de ce texte est sans appel : il est inconcevable que, sur le territoire de notre République, des enfants ne puissent pas avoir accès à ce qui est autorisé à d'autres sans autre raison que le niveau de rémunération de leurs parents. Nous avons tous côtoyé des milieux défavorisés. Interdire l'accès à la cantine à un enfant parce que ses parents sont au chômage, c'est une humiliation absolue ! Comment, ensuite, expliquer de manière crédible l'égalité républicaine en cours d'éducation civique ? Certes, les cas sont peu nombreux, mais un seul suffit à atteindre la République tout entière. Vous pouvez banaliser ce problème, c'est votre droit. Quant aux moyens... Un enfant sur cinq, en France, vit sous le seuil de pauvreté ! Quelque chose s'est cassé dans notre République, ce qui contraint à proposer de tels textes.

Nous ne sommes plus dans un monde où les partis représentatifs qui dirigent les collectivités territoriales ont en commun la République. Laisser aux élus leur liberté pourra causer quelques surprises, lorsqu'un parti antirépublicain dirigera des communes ou des régions. Améliorons ce texte, au lieu de rejeter les principes qu'il porte.

**M. Christian Manable.** – Bravo pour cette enquête exhaustive. Certains de vos arguments sont recevables, mais interdire à un enfant l'accès à la cantine me choque. J'ai présidé le conseil général de la Somme pendant sept ans. Ce département, particulièrement touché par la précarité, compte cinquante collèges publics. J'avais donné des instructions fermes pour qu'on n'interdise pas l'accès à la restauration scolaire dans les collèges. Bien sûr, les assistantes sociales vérifiaient que les familles défailtantes n'étaient pas de mauvaise volonté. J'ai interdit que les élèves qui ne payaient pas la cantine se voient réserver une salle à part, ce qui est inadmissible. Certes, l'école doit dispenser des nourritures spirituelles...

Mais les nourritures terrestres sont aussi nécessaires : enseigner à un ventre vide est difficile. De plus, la cantine est un lieu de sociabilité et d'apprentissage du goût. J'avais mis en place des filières courtes dans quarante des cinquante collèges de la Somme : producteurs locaux, enfants,

---

environnement, chefs de cuisine, planète, tout le monde y gagnait. Pour certains enfants, il s'agit du seul vrai repas de la journée. Cela coûte cher, oui, mais il s'agit d'un choix politique. Faisons moins de trottoirs ! Un pays qui tourne le dos à l'éducation tourne le dos à l'avenir.

**M. Loïc Hervé.** – Je ne tiendrai pas de réquisitoire contre les élus locaux. Je salue la bonne volonté des maires pour assurer un service de restauration scolaire aussi efficace que possible. Pour autant, la restauration scolaire n'est pas l'alpha et l'oméga, c'est un service public facultatif et les élus locaux doivent conserver le libre choix de son organisation, conformément à la circulaire Guéant. Laissons-leur un peu de liberté.

**M. Jean-Louis Carrère.** – Faire confiance aux élus locaux ne signifie pas que nous devons nous abstenir de légiférer. Sinon, autant supprimer le Parlement ! Le sempiternel argument sur la baisse des dotations a fait long feu. J'entends encore le président Valade, qui n'avait pas de mots assez durs contre les lois de décentralisation portées par Gaston Defferre, avant de se couler dans le moule. Je crois être, moi, un décentralisateur authentique, et en tant que tel je souhaite que les collectivités locales traduisent leurs choix politiques dans l'impôt qu'elles lèvent plutôt que d'attendre des subventions de l'État. Il est toujours plus facile d'être généreux avec l'argent des autres !

Le texte ne manque pas de provoquer quelques tiraillements. S'il n'y a pas débat sur le plan philosophique, tant le principe d'accueil des cantines est indiscutable, l'argument de Jacques Gersperrin a sa force : n'est-il pas dangereux que l'école se substitue en permanence et en totalité aux familles ? C'est une vision qui n'est pas forcément républicaine, ni égalitaire. Mieux vaudrait subvenir aux besoins quand il y a carence, en veillant à ne pas aller dans l'excès. Je souhaiterais, comme Mme Blandin, avoir l'avis de l'Association des maires de France et celui du Défenseur des droits, M. Toubon.

**Mme Françoise Férat.** – Dans mon département, je ne connais pas de cas de refus d'accès aux cantines.

Il existe des moments particuliers dans l'année, comme en période de vendanges, où la population des cantines peut doubler. Nous faisons face en organisant un second service ou en utilisant la salle des fêtes comme réfectoire. Aucun enfant n'est laissé sur le carreau. On ne peut pas opposer d'un côté ceux qui seraient généreux et sensibles à la pauvreté – comme si nous ne l'étions pas tous – et de l'autre les irresponsables.

Le principe de confiance me convient, dès lors qu'on l'étend aux équipes municipales où toutes les tendances sont représentées. À mon sens, ce texte est inutile.

**Mme Dominique Gillot.** – Les élus, conscients de leurs responsabilités et soucieux de l'intérêt général, ont à cœur de favoriser l'accès à l'éducation et aux services propices à l'accueil et à la réussite des enfants. Il n'est pas seulement question de générosité ou de réparation sociale : tous les enfants

doivent bénéficier d'un même droit. M. Toubon nous a dit combien il était attaché à ce texte et a même suggéré que la commission s'en empare pour lui donner plus de visibilité. Les témoignages montrent que très peu de communes discriminent dans l'inscription à la cantine, mais la baisse des dotations laisse craindre une généralisation. Suivons l'avis du Défenseur des droits, afin qu'aucun enfant ne soit exclu de ce service universel. Il doit y avoir une compétence obligatoire, l'accueil à la cantine ne peut être facultatif.

**M. Jean-Claude Carle, rapporteur.** – M. Carrère et Mme Gonthier-Maurin ont parlé à juste titre des « tiraillements » que provoque ce texte, d'inspiration incontestablement généreuse. Jacques-Bernard Magner a bien résumé le problème : la situation est largement traitée par le droit actuel. Plutôt qu'une loi non normative, il serait bien plus efficace d'adresser une circulaire aux préfets. D'autant que le Président de la République a encore dit récemment qu'il y avait trop de lois et trop de normes. N'ajoutons pas encore de la difficulté aux difficultés. Un déjeuner à la cantine est un moment pédagogique, comme l'a rappelé Mme Ghali. Ce n'est pas pour rien que l'on dit : un esprit sain dans un corps sain. Faisons confiance au bon sens des élus locaux. Beaucoup d'acteurs reconnaissent que les problèmes se traitent au cas par cas. Sinon les familles peuvent obtenir l'annulation des règlements illégaux ; en cas d'urgence, ils peuvent recourir au référé-suspension. Ce texte susciterait plus de questions qu'il n'en résoudrait.

**Mme Françoise Laborde, rapporteure.** – Les communes font déjà beaucoup en matière éducative, continuons de leur faire confiance. Des commissions scolaires se réunissent en début d'année pour proposer des solutions lorsque certains enfants n'ont pu être accueillis, et pour examiner les cas signalés par les centres communaux d'action sociale ou par d'autres services. Lorsque je l'ai reçu, M. Toubon a rappelé les conclusions du rapport d'ATD Quart monde ainsi que celles du rapport du Défenseur des droits. Il prône une législation qui « encourage », or la législation ordonne. Les préfets, les fédérations de parents d'élèves, les communes doivent jouer chacun leur rôle. La restauration scolaire n'est pas en vigueur sur tout le territoire, on ne pourra donc avoir un droit homogène sur tout le territoire. Je crois que M. Toubon s'en est rendu compte...

**Mme Françoise Cartron.** – Vous parlez tout de même d'un ancien ministre !

**Mme Sylvie Robert.** – Il nous a appelés à voter ce texte.

**M. David Assouline.** – Absolument.

**Mme Françoise Laborde, rapporteure.** – L'AMF avait engagé un travail avec les services de l'État pour élaborer un règlement type de la restauration scolaire ; il a été abandonné après 2012. L'exemple de la ville de Lyon est souvent cité, où l'on essaye d'intégrer les enfants autant que possible. Doit-on faire une loi ? Je n'en suis pas sûre. Dans ma commune, les

---

enfants du voyage ne viennent pas volontiers à l'école. Nous leur faisons valoir que s'ils viennent, ils seront nourris. Bien sûr, c'est du chantage...

**Mme Françoise Cartron.** - C'est un encouragement.

**Mme Françoise Laborde.** - Chaque commune doit pouvoir s'organiser selon ses moyens. Pour la PEEP, le plus gros problème reste l'intégration des enfants en projet d'accueil individualisé, car le personnel supplémentaire qui est sollicité n'est pas toujours payé par l'éducation nationale. Chaque commune doit trouver ses propres solutions : dans certaines, les enfants vont manger à l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad), par exemple. Si les principes fixés par la loi sont méconnus, les préfets ont leur rôle à jouer et doivent déférer les règlements illégaux.

Nous avons tous fréquenté la cantine et connu des enfants dans le besoin. Il n'y a pas d'un côté les bons et généreux, de l'autre les méchants ! J'ai beaucoup apprécié le constat de Mme Jouve sur les rythmes scolaires. Dans beaucoup de communes, la réforme a conduit à mettre en place un repas de cantine en plus dans la semaine, le mercredi.

La relance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) prendra du temps : certains avaient compétence en matière de restauration, d'autres non. Laissons-les se mettre en ordre de marche.

Quant à la restauration dans le second degré, qui est effectivement ouverte à tous, c'est une autre question.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente.** - Venons-en au vote. Les deux rapporteurs proposent de ne pas adopter le texte. S'il est rejeté, la discussion en séance portera sur le texte adopté par l'Assemblée nationale, conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution. Le texte que nous votons comporte deux articles, principe et gage. Je vous propose d'émettre un vote global.

**Mme Françoise Laborde, rapporteure.** - À propos de l'article 2, les services de Mme Lebranchu nous ont assuré qu'il n'y aurait aucune subvention supplémentaire de la part de l'Etat. Le dispositif dépendra des communes. Le montant des compensations n'est pas connu. Ce qui est certain, c'est qu'il n'y aura pas de complément de DGF pour construire de nouveaux réfectoires.

*La proposition de loi n'est pas adoptée.*



---

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

M. Jean DENAIS, maire de Thonon-les-Bains

M. Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, député

### **Direction générale des collectivités locales**

M. Stanislas BOURRON, adjoint au directeur général des collectivités locales, Mme Lisa CHASTAGNOL, attachée chargée du secteur de l'enseignement privé et public, bureau des services publics locaux, et Mme Chloé BUISSON, attachée suivi des transferts et créations de compétences dans les secteur de l'éducation nationale, petite enfance, de l'agriculture et du social, au bureau du financement des transferts de compétences

### Audition commune

#### **- Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE)**

M. Hervé-Jean LE NIGER, vice-président, et de Mme Alizée OSTROWSKI, chargée de mission

**- Fédération des parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) : Mme Valérie MARTY, présidente**

### **Enseignement catholique**

MM. Pierre MARSOLLIER, délégué général chargé des relations politiques, et Yann DIRAISON, délégué général chargé des ressources humaines

### **Défenseur des droits**

M. Jacques TOUBON, Défenseur des droits, M. Richard SENGHOR, secrétaire général et Mme France de SAINT-MARTIN, attachée parlementaire

### **Association des maires de France (AMF)**

Mme Virginie LANLO, adjointe au maire de Meudon, et M. Sébastien FERRIBY

## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

- M. Bourgain, maire de L'Île-Saint-Denis
- Association nationale des directeurs éducation des villes (ANDEV)
- Association des maires ruraux de France (AMRF)
- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR)

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Texte de la commission
<p><b>Code de l'éducation</b></p> <p>Livre I<sup>er</sup> Principes généraux de l'éducation</p> <p>Titre III L'obligation scolaire, la gratuité et l'accueil des élèves des écoles maternelles et élémentaires</p> <p>Chapitre I<sup>er</sup> L'obligation scolaire</p>	<p><b>Proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire</b></p> <p>Article 1er</p> <p>Le chapitre I<sup>er</sup> du titre III du livre I<sup>er</sup> du code de l'éducation est complété par un article L. 131-13 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L. 131-13. – L'inscription à la cantine, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon la situation de leur famille.</p> <p>« Ce droit concerne le repas du midi pour les jours scolaires. »</p> <p>Article 2</p> <p>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 et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p> <p>Les charges qui pourraient résulter pour les organismes sociaux de l'application de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la majoration des droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.</p>	<p><b>Proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire</b></p> <p>Article 1er</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« Art. L. 131-13. – 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.</p> <p><i>Alinéa supprimé</i></p> <p>Article 2</p> <p>Sans modification</p>	<p><b>Proposition de loi visant à garantir le droit d'accès à la restauration scolaire</b></p> <p><i>La commission n'a pas adopté de texte.</i></p> <p><i>En conséquence, et en application de l'article 42 de la Constitution, la discussion portera en séance sur le texte de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale.</i></p>