

RESTAURATION SCOLAIRE

Refuser d'inscrire un élève à la cantine faute de places devient illégal

Par un jugement du 7 décembre 2017, le tribunal administratif de Besançon a annulé la décision d'un maire refusant d'inscrire un élève d'une école primaire à la cantine scolaire, prise au motif de l'insuffisance de places disponibles. Ce revirement jurisprudentiel, fondé sur une évolution législative, emporte des conséquences pratiques non négligeables pour les communes.

1 LA JURISPRUDENCE ANTÉRIEURE

À la différence des départements et des régions (1), le service public de la restauration scolaire est facultatif pour les communes (2). Celles-ci n'ont ainsi aucune obligation de créer ou de maintenir un service de restauration scolaire, et les dépenses afférentes présentent un caractère facultatif (3).

Des possibilités de restriction

Néanmoins, dès lors qu'il a été créé, le service public de la restauration scolaire doit permettre un égal accès des usagers (4). Dans ces conditions, le juge administratif a reconnu la possibilité de restreindre les conditions d'accès au service en raison de capacités d'accueil limitées, sous réserve toutefois de ne pas instaurer, à cette occasion, un critère discriminatoire entre les élèves, sans lien avec l'objet du service (5).

Par exemple, la circonstance que les parents d'un enfant sont sans emploi ne peut légalement fonder la limitation de l'accès de cet enfant à la cantine (6). Cette inter-

diction des discriminations a été consacrée par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

2 UNE MODIFICATION LÉGISLATIVE LOIN D'ÊTRE ANODINE

Le nouvel article L. 131-13 du code de l'éducation, introduit par la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, dispose que « l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille ».

Ces dispositions semblent néanmoins avoir introduit, au-delà de la seule interdiction des discriminations – d'ores et déjà interdites par la jurisprudence –, une obligation d'accueil de l'ensemble des élèves par les communes lorsqu'un service de restauration scolaire existe.

Le rapport n° 827 des sénatrices Estrosi Sassone et Gatel du 14 sep-

tembre 2016 indique en ce sens que « la proposition de loi instaure une obligation d'accueil de l'ensemble des élèves pour l'autorité responsable de la restauration scolaire » (7).

Une obligation d'accueil jugée constitutionnelle...

Le Conseil constitutionnel, saisi de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté antérieurement à sa promulgation, s'est prononcé sur la constitutionnalité de ces dispositions (8). Il a indiqué qu'elles prévoient que tous les enfants scolarisés en école primaire ont le droit d'être inscrits à la cantine dès lors que ce service existe, sans toutefois préciser la portée de ce droit.

Il a, par ailleurs, jugé ces dispositions conformes à la Constitution. Plus précisément, il a estimé que ni le principe de compensation financière des créations et extensions de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales, ni le principe d'égalité devant la loi, n'avaient été méconnus.

S'agissant du premier principe, il a rappelé que celui-ci ne vise que les créations et extensions de compétences obligatoires, et que le service public de la restauration scolaire demeure facultatif. S'agissant du second, il a estimé que les élèves de l'enseignement primaire scolarisés dans une commune ayant mis en place un service de restauration scolaire et ceux scolarisés dans une commune n'ayant pas mis en place un tel service, se trouvent placés dans une situation différente.

... et reprise de fait par la justice administrative

Une question écrite avait, par la suite, été posée lors de la précédente législature afin de préciser l'interprétation qu'il convenait de retenir de ces dispositions (9) ; elle n'a pas reçu de réponse avant la fin de la mandature.

Le tribunal administratif de Besançon, dans son jugement du 7 décembre 2017, a retenu l'interprétation tendant à mettre à la charge des communes une obligation d'accueil de l'ensemble des élèves par les communes, le manque de places disponibles ne pouvant constituer un motif de refus.

3 L'ANALYSE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Le tribunal a plus précisément estimé que les dispositions de l'article L. 131-13 du code de l'éducation « impliquent que les personnes publiques ayant choisi de créer un service de restauration scolaire pour les écoles primaires dont elles ont la charge sont tenues de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit ». Et d'ajouter que les communes « doivent adapter et proportionner le service à cette fin et ne peuvent, au motif du manque de

Ces refus étaient fondés sur le règlement communal des accueils périscolaires pour l'année scolaire 2017/2018, en application duquel « aucun enfant n'est admis à un service périscolaire sans que sa demande d'inscription n'ait été validée par une attestation d'inscription. La demande d'inscription est acceptée lorsque :

- le dossier complet a été remis dans les délais ;
- le nombre de places disponibles est suffisant ;
- la famille est à jour du paiement des factures de périscolaires ;
- le service est ouvert.

Dans les écoles où le nombre des demandes d'inscription pour un service périscolaire est supérieur au nombre de places, les enfants sont accueillis selon les priorités suivantes :

- enfants des familles monoparentales qui ne sont pas en capacité de prendre en charge leurs enfants durant le temps périscolaire ;
- enfants des autres familles qui ne

en font la demande à l'existence de places disponibles. Il en a conclu que le refus du maire, pris sur la base de ce règlement communal des accueils périscolaires, était lui-même illégal et devait être annulé.

4 CONSÉQUENCES PRATIQUES POUR LES COMMUNES

Ainsi que l'indique expressément le jugement, dès lors que les communes choisissent de mettre en place un service de restauration scolaire, elles sont tenues de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit.

Une interprétation qui poussera à légiférer de nouveau ?

Cette solution paraît très éloignée des réalités concrètes auxquelles sont confrontées les communes, qui peuvent souhaiter proposer un tel service sans néanmoins avoir les moyens de garantir un accueil de l'ensemble des usagers. Elle risque finalement fort de dissuader certaines communes de mettre en place ledit service, qui demeure facultatif, ce qui priverait alors tous les enfants d'accès à ce service.

Elle semble néanmoins conforme aux dispositions légales. De sorte qu'une modification législative serait nécessaire pour revenir à la solution antérieure, qui se voulait davantage pragmatique, tout en interdisant déjà les discriminations.

Collectivités et restauration scolaire, Etat et hébergement d'urgence, deux poids, deux mesures ?

Une autre interprétation, plus souple, aurait néanmoins pu être envisagée. Il est d'ailleurs surprenant de relever que le juge administratif a récemment adopté une position plus conciliante à l'égard de l'Etat, en ce qui concerne son obligation légale de mettre en œuvre le droit à un hébergement d'urgence pour les sans-abri. ●●●

Selon le tribunal, « les personnes publiques ayant [créé] un service de restauration scolaire (...) sont tenues de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit ».

place disponible, refuser d'inscrire un élève qui en fait la demande ». Il s'est référé, pour ce faire, aux travaux parlementaires de la loi du 27 janvier 2017.

Un règlement communal mis en cause

Dans l'affaire soumise au tribunal, la mère d'un élève de primaire s'était vue refuser l'inscription de son fils aux services périscolaires communaux de restauration scolaire et d'accueil du matin et de l'après-midi, au motif de l'absence de place disponible.

sont pas en capacité de prendre en charge leurs enfants durant le temps périscolaire ;

- enfants présentant des difficultés d'intégration ou dans les apprentissages confirmées par les directeurs des écoles et enfants des familles rencontrant des difficultés d'ordre social ;
- autres enfants.

Le tribunal a considéré que ces dispositions méconnaissaient les dispositions législatives précitées, en tant qu'elles subordonnaient l'inscription à la cantine des élèves qui

RÉFÉRENCES

- Tribunal administratif de Besançon, 7 décembre 2017, Mme G., n° 1701724
- Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

●●● L'article L. 345-2-2 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que « toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence ».

Les départements et l'aide sociale à l'enfance, l'autre contre-exemple

Cette ordonnance doit encore être rapprochée d'une décision de la Haute juridiction du 27 juillet 2016, à l'occasion de laquelle il a été jugé que les départements ne

d'autres critères peuvent néanmoins être fixés, comme c'était le cas en l'espèce puisque le règlement précité subordonnait également l'inscription à la cantine à la réunion des conditions suivantes: le dépôt d'un dossier complet dans les délais impartis, la régularité de la situation de la famille au regard du paiement des factures des activités périscolaires, l'ouverture du service. En d'autres termes, le droit d'inscription n'est pas absolu. Enfin, le tribunal a, en revanche, jugé que les dispositions légales relatives aux services périscolaires d'accueil du matin et de l'après-midi (12) n'instituent pas un droit d'y être inscrit pour chaque élève, et a rejeté les conclusions aux fins d'annulation dirigées contre les refus correspondants.

Le juge du référé liberté semble admettre que, s'agissant de l'hébergement d'urgence des sans-abri, l'Etat n'aurait qu'une obligation de moyens.

Le Conseil d'Etat a ainsi été saisi en appel d'un référé liberté exercé par un couple de demandeurs d'asile sollicitant qu'il soit enjoint au préfet d'indiquer le centre d'accueil de demandeurs d'asile ou le centre d'hébergement et de réinsertion sociale susceptible de les accueillir, dans le cadre de leur droit à un hébergement d'urgence. Il a estimé qu'il y avait lieu de prendre en compte, pour caractériser une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, « les diligences accomplies par l'administration en tenant compte des moyens dont elle dispose ainsi que de l'âge, de l'état de la santé et de la situation de famille de la personne intéressée » (10).

Ce faisant, il semble admis que, s'agissant de l'hébergement d'urgence des sans-abri, l'Etat n'aurait qu'une obligation de moyens et ce, malgré l'obligation légale de mettre en œuvre le droit à cet hébergement pour toutes les personnes concernées.

pouvaient pas se fonder sur la saturation de leurs capacités d'accueil et/ou des efforts consentis pour s'exonérer de leur obligation d'hébergement, en l'occurrence des mineurs placés confiés au service d'aide sociale à l'enfance (11).

La mise en perspective de ces différentes solutions jurisprudentielles amène à s'interroger sur la différence de traitement dont font l'objet les collectivités territoriales et l'Etat, devant les juridictions administratives, dans la mise en œuvre des services publics dont ils ont respectivement la charge.

D'autres critères pour justifier le refus d'inscription ?

Notons toutefois que, dans le jugement commenté, le tribunal administratif de Besançon a, à la suite de son annulation, enjoint la commune de réexaminer la demande de la requérante, et non de procéder à l'inscription sollicitée. Il semble donc que, si le critère pris de l'insuffisance de places est illégal,

Par Agathe Delescluse et Aloïs Ramel, avocats à la cour, SCP Seban et associés

1) Articles L. 213-2 et L. 214-6 du code de l'éducation

2) Conseil d'Etat, n° 47875, 5 octobre 1984, commissaire de la République du département de l'Ariège

3) Article L. 2321-2 du CGCT

4) CAA de Versailles, n° 14VE00386, 18 décembre 2014, commune d'Aubervilliers

5) CE, n° 251161, 25 octobre 2002, Mme Renault; n° 329076, 23 octobre 2009, fédération des conseils de parents d'élèves de l'enseignement public du Rhône

6) TA de Lyon, n° 0903116, 21 janvier 2010, commune d'Oullins; CAA de Versailles, n° 11VE04083, 28 décembre 2012, commune de Neuilly-Plaisance

7) P. 540

8) Conseil constitutionnel, décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, cons. 122 et suivants

9) QE sans réponse n° 103918, JOAN du 25 avril 2017

10) CE, n° 415630, 24 novembre 2017

11) CE, n° 40005527, juillet 2016

12) Article L. 551-1 du code de l'éducation