

LE COURRIER DES MAIRES

et des élus locaux

Cantines scolaires : l'accueil ardu des enfants atteints d'allergies

AUTEUR ASSOCIÉ

Publié le 08/03/2023 à 10h15

Sujets relatifs :

Alimentation, Santé, Education

SUR LE MÊME SUJET

- [Hausse des coûts de cantine scolaire : faut-il accéder aux demandes des délégués ?](#)
- [Pas de plastique au menu des cantines scolaires](#)
- [Refuser d'inscrire un élève à la cantine faute de places devient illégal](#)
- [Accès à la cantine scolaire, concessions funéraires... les dossiers « locaux » du Défenseur des droits](#)



© Adobe stock

L'accueil d'enfants souffrant d'allergies alimentaires au sein des services municipaux de restauration scolaire peut présenter des difficultés juridiques et pratiques importantes alors qu'il est dans l'intérêt de ces enfants d'accéder à ce service public. Il est donc primordial de maîtriser les principes applicables en la matière, afin d'éviter toute éviction irrégulière d'un enfant ou l'engagement de la responsabilité de la commune en cas d'accident.

Par Agathe Delescluse et Camille Langlade-Demoyen, avocates, cabinet Seban & Associés

Les communes devront veiller à garantir un égal accès à leurs services de restauration scolaire et être particulièrement vigilantes dans le cadre de l'élaboration du projet d'accueil individualisé (PAI) pour raison de santé des enfants allergiques.

1 - L'interdiction des discriminations

La restauration scolaire, un service facultatif mais accessible à tous

A la différence des départements et des régions (1), le service public de la restauration scolaire est facultatif pour les communes (2). Néanmoins, aux termes de l'article L. 131-13 du code de l'éducation, créé par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, « l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établie aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille ».

Le Conseil d'Etat a eu l'occasion de juger qu'il résulte de ces dispositions que les collectivités territoriales ayant fait le choix d'instituer un service public de restauration scolaire ne peuvent légalement refuser d'y admettre un élève sur le fondement de considérations contraires au principe d'égalité.

Néanmoins, un tel accès peut être restreint pour des motifs objectifs pris dans l'intérêt du service. Dans cette affaire, le motif invoqué était le dépassement de la capacité maximale d'accueil (3).

L'état de santé : un critère d'accès qui ne peut être discriminant...

Un refus d'inscription lié à l'état de santé d'un enfant peut être constitutif d'une discrimination. La cour administrative d'appel de Marseille a estimé en ce sens que les dispositions du règlement intérieur des crèches d'une commune « qui aboutissent à l'exclusion de manière systématique d'un accueil pendant la période des repas, sans prise en compte du degré ou de la complexité de l'intolérance dont est affecté l'enfant atteint d'une allergie alimentaire, méconnaissent le principe d'égalité de traitement, en établissant une discrimination fondée sur l'état de santé des enfants » (4).

Il ne peut ainsi y avoir un refus de principe de prise en charge d'un enfant au motif de son état de santé. Le tribunal administratif de Polynésie française s'est très récemment prononcé en ce sens. Saisi d'un refus d'inscription, par une commune, d'un enfant à la cantine en raison de son état de santé, il a d'abord relevé que le règlement intérieur de la restauration scolaire de la commune interdisait, de manière générale, l'accès à la cantine scolaire de tous les enfants ayant des réactions allergiques et intolérances alimentaires, sans prendre en compte le degré ou la complexité de l'intolérance dont est affecté chaque enfant et sans proposition de solution alternative pour l'accès à la cantine. Il a ensuite constaté que le refus d'inscription n'était justifié par aucune « contrainte déraisonnable [que la commune] devrait ainsi supporter au regard de l'obligation de respect de sécurité alimentaire et d'hygiène ». Il a alors conclu à la caractérisation d'une discrimination (5).

Le tribunal administratif de Poitiers a également jugé, très récemment, que l'exclusion d'un enfant des services périscolaires au motif de la complexité du protocole à suivre en cas d'urgence constituait une discrimination dès lors que l'affection dont souffrait l'enfant – l'épilepsie – était commune et la plupart du temps sans gravité (6).

... sauf contrainte déraisonnable pour le service

En revanche, il apparaît qu'en cas de contraintes déraisonnables imposées au service, et sans solution alternative, un refus au cas par cas est possible. Les deux jugements de TA identifiés préalablement permettent de déduire qu'en cas d'intolérance grave ou complexe, et en l'absence de solution alternative n'imposant pas de contraintes déraisonnables pour le service, un refus d'accès à la cantine pourrait être justifié.

2- Le rôle central du projet d'accueil individualisé pour raison de santé

Une réglementation par voie de circulaires

Aucune disposition légale ou réglementaire ne fixe un cadre spécifique à l'accueil des enfants souffrant d'allergies ou d'intolérances alimentaires au sein d'un service de restauration scolaire. L'article L. 351-1 du code de l'éducation ne vise que la scolarisation des enfants et adolescents présentant un handicap ou un trouble de santé invalidant dans les écoles et non les modalités de leur accès au service public de la restauration.

Des précisions ont néanmoins été apportées en la matière par voie de circulaires. D'une part, la circulaire du 25 juin 2011 relative à la composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments indique, s'agissant des régimes spécifiques, que différentes solutions sont envisageables pour les élèves dont l'état de santé nécessite un régime alimentaire particulier comme des self-services permettant d'élaborer des menus aménagés ou des paniers-repas fournis par la famille.

Elle précise que, s'agissant des écoles maternelles et élémentaires, « les services municipaux sont maîtres d'œuvre du service de restauration et doivent être associés au moment de la rédaction du projet d'accueil individualisé afin de déterminer les dispositions nécessaires dans ce cadre ».

Le temps extrascolaire également visé

D'autre part, la circulaire du 10 février 2021 est consacrée au projet d'accueil individualisé pour raisons de santé (PAI). Ce dernier vise à garantir un accueil et un accompagnement individualisés en structures collectives des enfants et des adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période nécessitant des aménagements.

La circulaire est « applicable pendant le temps scolaire dans les écoles et les établissements relevant des ministères chargés de l'Education nationale et de l'Agriculture et les temps extrascolaires qu'ils organisent. Lorsque le PAI est également signé par l'organisateur des temps périscolaires, dont celui de la restauration, les principes de cette dernière s'y appliquent également. Elle sert de référence aux établissements d'accueil de la petite enfance (crèches, haltes-garderies, jardins d'enfants) et aux accueils collectifs de mineurs avec ou sans hébergement ».

Responsabilité du distributeur ou du service local de restauration ?

Le PAI définit les adaptations nécessaires pour faciliter l'accueil de l'enfant au sein de la collectivité. Il indique, si nécessaire, les régimes alimentaires, aménagements d'horaires, dispenses de certaines activités – dès lors que celles-ci sont connues – incompatibles avec sa santé et les activités de substitution qui seront proposées le cas échéant. Il fixe les conditions d'interventions éventuelles médicales ou paramédicales des partenaires extérieurs. Un modèle de PAI est annexé à la circulaire du 10 février 2021.

En matière de restauration, il convient de déterminer si le régime spécifique de l'enfant est garanti par le distributeur de la restauration collective, s'il est décidé d'une éviction des allergènes par le service responsable de la restauration, par l'élève ou par la famille après lecture préalable du menu, ou si l'enfant disposera d'un panier-repas fourni par la famille.

Le choix en faveur de l'une ou l'autre des options apparaît devoir tenir compte d'un ensemble de critères objectifs : le degré ou la complexité des allergies ou intolérances, l'âge et les capacités de l'enfant à connaître et respecter ses interdits alimentaires, les moyens – matériels et humains – du service, les modalités de l'éventuel contrat de fournitures ou de l'éventuelle délégation de service public applicable en la matière – lesquels n'envisagent pas nécessairement la production de menus de substitution, organisation de la cuisine en cas de production sur place, les compétences des personnels pour adapter les menus, etc.). Une partie de ces critères relève en outre d'une appréciation d'ordre médical.

PAI et responsabilité des communes

Une obligation de sécurité à la charge des communes

Lorsqu'une commune dispose d'un service de restauration scolaire, elle se doit d'assurer la sécurité des enfants usagers et elle engage sa responsabilité en cas d'accident dû à une mauvaise organisation ou à un dysfonctionnement du service, lesquels constituent une faute (7).

En matière d'allergies, c'est plus précisément la sécurité alimentaire et la santé des enfants qui sont en jeu. Ainsi, dans le jugement du tribunal administratif de Polynésie française du 29 septembre 2022, il est fait expressément mention de « l'obligation de respect de sécurité alimentaire et d'hygiène » de la commune. Dans ces conditions, dès lors que la commune est informée des allergies et/ou intolérances d'un enfant, elle se doit d'en tenir compte afin de garantir la sécurité de cet enfant, sauf à engager sa responsabilité pour faute en cas d'accident.

Le PAI comme instrument de protection des communes

Le PAI, s'il a pour objet de garantir la sécurité de l'enfant, a également pour effet d'organiser la répartition des obligations et responsabilités de chacun. En effet, ainsi que l'indique la circulaire du 10 février 2021, « le PAI engage chacun des signataires ». Or, s'il résulte du PAI

que ce n'est pas le service responsable de la restauration qui procède à l'éviction des allergènes, ni le distributeur de la restauration collective qui fournit un repas adapté au régime spécifique de l'enfant, un accident ne paraît pas pouvoir engager la responsabilité de la commune.

Le tribunal administratif de Paris a très récemment jugé qu'une caisse des écoles n'était pas responsable d'un accident survenu au sein d'une cantine qu'elle gérait, dès lors que le PAI prévoyait que c'étaient les parents qui devaient solliciter le retrait des allergènes au vu du menu transmis (8).

Néanmoins, avant d'écarter la responsabilité de la caisse des écoles, le tribunal a relevé que celle-ci avait bien fourni aux parents les informations pertinentes quant à la présence d'allergènes. A cet égard, l'article R. 412-12 du code de la consommation prévoit que l'utilisation, dans la fabrication ou la préparation d'une denrée alimentaire, d'allergènes à déclaration obligatoire (ADO) en application du droit de l'Union européenne, encore présents dans le produit fini, même sous une forme modifiée, est portée à la connaissance du consommateur final et des établissements de restauration. Ces ADO sont listés par le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

Attention à la gestion des incidents allergiques

Par ailleurs, la commune pourrait redevenir responsable si elle commettait une faute dans le cadre de la gestion d'un incident avec un enfant faisant une réaction allergique (administration médicamenteuse d'urgence, premier secours, appel des secours, etc.).

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

(2) CE Sect. 5 octobre 1984, commissaire de la République du département de l'Ariège, n° 47875.

(3) CE, 22 mars 2021, commune de Besançon, n° 429361.

(4) CAA Marseille, 9 mars 2009, n° 08MA03041.

(5) TA Polynésie française, 29 septembre 2022, n° 2100598.

(6) TA Poitiers, 3 octobre 2022, n° 2002208.

(7) Voir par exemple CAA Lyon, 25 mai 1989, commune de Jonquières, n° 89LY00057, s'agissant d'une blessure causée à un garçon de quatre ans par un objet lancé par un de ses camarades.

(8) TA Paris, 27 septembre 2022, n° 2021773.