

### La notion de droit à la cantine pour tous précisée par le Conseil d'État

## MAIREinfo

Tous les enfants ont droit à l'accès à la cantine scolaire, **mais à condition que les communes aient les capacités matérielles pour les accueillir** : c'est le verdict du Conseil d'État qui a mis un terme, lundi 22 mars, à près de quatre ans de procédure judiciaire opposant la mairie de Besançon à **une parente d'élève qui s'était vue refuser l'inscription de son fils à la cantine, faute de place disponible**.

En décembre 2017, le tribunal administratif de la ville avait annulé le refus du maire et l'avait enjoint à réexaminer la demande d'inscription (lire [Maire info du 8 décembre 2017](#)). La décision, confirmée le 5 janvier 2019 par la Cour d'appel administrative de Nancy, était basée sur une nouvelle mesure de la loi Égalité et citoyenneté, votée en 2017, qui affirme que « *l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés* », et « *qu'il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* ».

**Le Conseil d'État a donc annulé l'arrêt de la Cour d'appel, en lui enjoignant de rejuger l'affaire.**

Pour les conseillers, en estimant que les communes étaient tenues d'inscrire à la cantine « *chaque élève de l'école qui en fait la demande, sans que l'absence de place disponible ne puisse lui être opposée* », **les juridictions ont « commis une erreur de droit »** et d'interprétation de la loi de 2017, qui porte sur le principe d'égalité d'accès et **qui n'interdit donc pas la prise en compte des contraintes liées à l'objet ou les conditions d'exploitation du service**.

**« Pour autant, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent légalement refuser d'y admettre un élève lorsque, à la date de leur décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public est atteinte », conclut le Conseil d'État.**

### La difficulté d'augmenter les capacités des cantines

Pour la mairie de Besançon, c'est la reconnaissance « *que même si, sur le fond, l'inscription à la cantine est un droit, les collectivités peuvent avoir une impossibilité matérielle* » à l'honorer, explique à Maire info Claudine Caulet, adjointe à la maire à l'éducation.

Pour des raisons historiques, les capacités d'accueil de la ville sont en effet sous-dimensionnées :

**« Nous ne pouvons accueillir que 56 % des enfants au maximum, contre 70-72 % pour les communes de la même strate »**, détaille l'élue, qui précise que depuis le début de la procédure judiciaire, et devant l'importance de la demande, la mairie a tout fait pour augmenter les capacités d'accueil, mais que « *cela ne peut pas se faire d'un coup de baguette magique* ». 672 places ont été créées depuis 2017, et si en 2016, la mairie avait refusé l'inscription de 496 enfants, faute de place, en 2020, il n'y avait plus que 193 refus, ce qui reste un problème, admet l'élue, qui « *comprend bien que pour les parents de ces enfants, c'est très compliqué* ».

Il y a plusieurs verrous à l'augmentation rapide du nombre de places, le premier étant les capacités de la cuisine centrale, qui, parce qu'elle fonctionne en « liaison chaude », c'est-à-dire en livrant aux 58 restaurants scolaires les plats encore chauds, sans avoir besoin de les réchauffer sur place, ne peut livrer que 5 000 repas par jour au maximum. La mairie est donc passée en « liaison froide » sur trois sites, en achetant les repas à un prestataire extérieur ; la construction d'une nouvelle cantine centrale, très coûteuse, n'est pas envisagée avant la fin du mandat. **« Il y a aussi le problème de la taille des salles de restauration, et du recrutement des animateurs »** qui surveillent les enfants sur la pause du midi – **ce sont des emplois à temps partiel très haché, peu attractifs**, que la commune a commencé à revaloriser.

## Un soulagement pour les communes

*« En septembre, c'est toujours très difficile de recruter des animateurs formés, le tiers sont des étudiants et ne reviennent pas toujours d'une année sur l'autre »*, confirme Virginie Lanlo, adjointe à l'éducation au maire de Meudon et co-présidente du groupe restauration scolaire de l'AMF, qui rappelle que, bien que la restauration scolaire soit un « service facultatif », *« toutes les communes s'engagent fortement pour assurer l'accueil des enfants à midi »*.

La décision du Conseil d'État, qui, pour l'élu(e), *« reconnaît l'engagement et la bonne foi »* de la mairie de Besançon, devrait soulager nombre de communes qui ne sont pas en mesure d'accueillir tous les demandeurs ; dans son enquête sur la restauration scolaire, l'AMF avait constaté que *« le droit d'accès de tous les élèves au service existant, lorsque les parents en font la demande, continue de soulever des difficultés pour 14 % des collectivités »* (lire [Maire info du 10 décembre 2020](#)). *« Les villes de 10 000 à 29 999 habitants sont plus nombreuses à connaître des difficultés, notamment en termes de locaux »*, détaillait l'enquête, qui indiquait cependant que la plupart s'en sortent bien : 64 % accueillent au minimum 75 % des élèves scolarisés et 31 % plus de 90 %, et seulement 9 % en deçà de 50 %.

**Saisie pour avis sur ce contentieux, l'AMF avait rappelé au Conseil d'État, en janvier dernier, les contraintes croissantes auxquelles sont soumises les collectivités en matière d'organisation du service de restauration scolaire, en particulier les capacités d'accueil.**

Elle avait également fait part de ses interrogations sur le caractère impératif de l'article L.131-13 du Code de l'éducation tel qu'il a été interprété par le juge administratif lorsque le service de restauration scolaire existe, susceptible de créer une confusion et une « *insécurité juridique* », au regard de la nature facultative de ce service public.

A travers cette décision, le Conseil d'État rappelle donc bien que le droit d'accès à la cantine pour tous ne signifie pas que celle-ci est un service public obligatoire, même si des voix s'élèvent régulièrement pour le demander, comme celle du Défenseur des droits (lire [Maire info du 20 juin 2019](#)).



### [Conseil d'État - 4ème - 1ère chambres réunies n° 429361](#)

ECLI:FR:CECHR:2021:429361.20210322

Publié au recueil Lebon Lecture du lundi 22 mars 2021

**Rapporteur Mme Marie Grosset**

**Rapporteur public M. Raphaël Chambon**

**Avocat(s) SCP NICOLAY, DE LANOUELLE, HANNOTIN ; SCP DELAMARRE, JEHANNIN**

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

Vu la procédure suivante :

**Mme C... A... a demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 18 septembre 2017 par laquelle le maire de Besançon a refusé d'inscrire son fils au service public de restauration scolaire ainsi qu'à l'accueil périscolaire du matin et de l'après-midi.** Par un jugement n° 1701724 du 7 décembre 2017, le tribunal administratif a annulé la décision de refus d'inscription au service public de restauration scolaire, enjoint à la commune de réexaminer la demande de Mme A... dans un délai de quinze jours et rejeté le surplus des conclusions de la demande.

Par un arrêt n° 18NC00237, 18NC00318 du 5 février 2019, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel formé par la commune de Besançon contre ce jugement en tant qu'il lui fait grief et jugé qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur sa requête tendant qu'il soit sursis à son exécution.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire, un mémoire en réplique et trois nouveaux mémoires, enregistrés les 2 avril et 2 juillet 2019, le 24 janvier 2020 et les 15 et 19 février et le 5 mars 2021 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la commune de Besançon demande au Conseil d'Etat :

**1°)** d'annuler cet arrêt ;

**2°)** réglant l'affaire au fond, de faire droit à son appel ;

**3°)** de mettre à la charge de Mme A... la somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de la construction et de l'habitation ;
- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;
- la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 ;
- le code de justice administrative et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme B... D..., maître des requêtes,
- les conclusions de M. Raphaël Chambon, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, après les conclusions, à la SCP Nicolaÿ, de Lanouvelle, Hannotin, avocat de la commune de Besançon et à la SCP Delamarre, Jéhannin, avocat de Mme A... ;

Considérant ce qui suit :

**1.** Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que, par un courrier daté du 27 juillet 2017, Mme A... a demandé au maire de Besançon que son fils, élève à l'école primaire Paul Bert, bénéficie, à compter de la rentrée scolaire, du service public de restauration scolaire qui y est organisé. **Par une décision du 18 septembre 2017, le maire**

de Besançon a refusé de faire droit à sa demande **en raison du manque de places disponibles** et lui a indiqué que sa demande sera ultérieurement réexaminée au vu de la fréquentation de ce service. Par un jugement du 7 décembre 2017, rendu sur la demande de Mme A..., le tribunal administratif de Besançon a annulé cette décision pour excès de pouvoir. La commune de Besançon se pourvoit en cassation contre l'arrêt, en date du 5 février 2019, par lequel la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel qu'elle avait formé contre ce jugement.

Sur l'intervention de la fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques :

**2.** La fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques justifie d'un intérêt suffisant au maintien de l'arrêt attaqué. Son intervention est, par suite, recevable.

Sur le pourvoi :

**3.** Aux termes de l'article L. 131-13 du code de l'éducation, résultant de l'article 186 de 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 établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille " .**

Par ces dispositions, éclairées par les travaux préparatoires de la loi dont elles sont issues, le législateur a entendu rappeler, d'une part, qu'il appartient aux collectivités territoriales ayant fait le choix d'instituer un service public de restauration scolaire de prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les élèves puissent bénéficier de ce service public, d'autre part, qu'elles ne peuvent légalement refuser d'y admettre un élève sur le fondement de considérations contraires au principe d'égalité. **Pour autant, ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les collectivités territoriales puissent légalement refuser d'y admettre un élève lorsque, à la date de leur décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public est atteinte.**

**4.** Par suite, en jugeant que lorsqu'un service public de restauration scolaire existe dans une école primaire, la collectivité territoriale qui l'organise est tenue d'y inscrire chaque élève de l'école qui en fait la demande, sans que l'absence de place disponible ne puisse lui être opposée, la cour administrative d'appel de Nancy a commis une erreur de droit. Son arrêt doit donc être annulé, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur l'autre moyen du pourvoi.

Sur les frais de l'instance :

**5.** D'une part, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Besançon, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

**6.** D'autre part, les dispositions de cet article font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune de Besançon qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Les conclusions présentées à ce titre par Mme A... ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées.

**7.** Enfin, la fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques n'aurait pas eu qualité pour former tierce opposition à la présente décision si elle n'était pas présente à l'instance. Elle ne peut donc être regardée comme une partie pour l'application de l'article L.

761-1 du code de justice administrative, de sorte que les conclusions qu'elle a présentées sur le fondement de ces dispositions ne peuvent qu'être rejetées.

## **D E C I D E :**

Article 1er : L'intervention de la fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques est admise.

Article 2 : **L'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy en date du 5 février 2019 est annulé.**

Article 3 : L'affaire est renvoyée à la cour administrative d'appel de Nancy.

Article 4 : Les conclusions présentées par la commune de Besançon, par Mme A... et par la fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la commune de Besançon, à Mme C... A..., à la fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques.

Copie en sera adressée au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, à la Défenseure des droits et à l'Association des maires de France.

