

Septembre 2022

**Lieu important de la vie des petits administrés, la cantine scolaire relève de la responsabilité de la commune.**

**Or, la cantine scolaire se situe au croisement de plusieurs enjeux : éducatifs, sociaux, environnementaux et sanitaires (accès à la cantine, équilibre nutritionnel des repas, introduction de produits de qualité et durables, réduction du gaspillage alimentaire, interdiction du plastique, demandes de repas spécifiques...).**

**Tour d'horizon des principales règles applicables en la matière.**



## PREAMBULE

**« La cantine occupe une place importante dans l'alimentation et le quotidien des enfants. L'alimentation d'un enfant d'âge scolaire est essentielle pour sa croissance, son développement psychomoteur et ses capacités d'apprentissage. Le repas quotidien servi à l'école primaire est d'autant plus important dans un contexte de précarisation croissante des familles. En effet, le repas de midi représente encore, pour certains, le seul repas complet et équilibré de la journée» (Rapport du Défenseur des droits, « L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire », mars 2013).**

**«Le rôle de la cantine scolaire s'est accru. L'alimentation est essentielle à la croissance, au développement psychomoteur et aux capacités d'apprentissage des enfants. La réussite scolaire est ainsi en partie tributaire de l'alimentation des enfants. Or, l'accès à la restauration scolaire, qui constitue un corollaire du droit à l'éducation, joue un rôle de plus en plus important dans l'alimentation, l'équilibre nutritionnel et le quotidien des enfants. » (Rapport du Défenseur des droits, « Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants », 2019).**

La cantine scolaire des écoles primaires constitue un service public administratif facultatif (CE, 5 octobre 1984, n°47875).

Concrètement, cela signifie que la commune n'est pas obligée de créer ou même de maintenir une cantine pour son école primaire.

En revanche, si elle décide d'assurer un service de restauration scolaire, alors elle doit respecter plusieurs règles, et notamment les grands principes du service public, à savoir l'égalité d'accès au service, la continuité et la neutralité religieuse (CE, 10 février 1993, n°95863).

# GARANTIR UN DROIT D'ACCES A TOUS LES ENFANTS SCOLARISES

Il résulte de l'article L. 131-13 du code de l'éducation 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 ».**

Cet article applique au service de restauration scolaire le **principe général d'égal accès au service public**.

Selon ce principe, il est interdit de traiter différemment des usagers placés dans une situation comparable. En revanche, un traitement différent peut être administré à des usagers lorsque ces différences de traitement sont justifiées par une différence de situation objective ou par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service (CE, 14 octobre 2011, n°338508).

Appliqué à la cantine scolaire, ce principe est renforcé : **tous les enfants scolarisés, sans distinction, doivent pouvoir bénéficier de ce service lorsqu'il existe**.

A ce titre, sont notamment sanctionnés par le juge les critères d'accès au service suivant :

- **la situation professionnelle des parents** : la circonstance que les parents ne travaillent pas ne doit pas entrer en ligne de compte pour accepter les enfants à la cantine scolaire. Ainsi, il n'est pas possible de donner une priorité d'accès aux enfants dont les deux parents travaillent (TA Marseille, 24 novembre 2000, n°96-4439 ; CE, 23 octobre 2009, n°329076), ni aux enfants dont le parent qui a la garde travaille (TA Versailles, 13 juin 2012, n°1202932).
- **l'âge des enfants** : le refus d'accès à la cantine scolaire aux enfants de moins de 4 ans n'est pas justifié (TA Versailles, 3 mai 2002, n°985889).
- **le lieu de résidence de la famille** : la commune ne peut pas réserver l'accès à la cantine aux seuls élèves résidant sur son territoire (CE, 13 mai 1994, n°116549). Elle ne peut pas non plus interdire cet accès aux enfants dont les parents résident à moins d'un kilomètre de l'école (TA Grenoble, 13 juin 2002, n°014609).

*En revanche, il a été jugé que "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" (CE, 22 mars 2021, n°429361).*

**Autrement dit, la capacité d'accueil de la cantine peut être un motif de restriction d'accès.**

# L'ELABORATION DES MENUS

La commune est tenue de respecter des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'elle propose et de privilégier, lors du choix des produits entrant dans la composition de ces repas, les produits de saison.

**Ainsi, en premier lieu, les repas servis aux enfants doivent nécessairement comprendre un plat principal, une garniture, un produit laitier et, au choix, une entrée et/ou un dessert, et ce dans des portions adaptées.**

En outre, l'eau et le pain doivent être à disposition sans restriction. A l'inverse, le sel et les sauces ne doivent pas être en libre accès.

**En deuxième lieu, les menus doivent être variés.**

Ainsi, il résulte de l'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire que, **sur une base de 20 repas successifs :**

Pour garantir les apports en fibres et en vitamines, il convient de servir :

- au moins 10 repas avec, en entrée ou accompagnement du plat, des crudités de légumes ou des fruits frais ;
- au moins 8 repas avec en dessert des fruits crus ;
- 10 repas avec, en garniture ou accompagnement du plat protidique, des légumes cuits, autres que les légumes secs ;
- 10 repas avec, en garniture ou accompagnement du plat protidique, des légumes secs, féculents ou céréales.

Pour garantir les apports en calcium, il convient de servir :

- au moins 8 repas avec, en entrée ou en produit laitier, des fromages contenant au moins 150 mg de calcium par portion ;
- au moins 4 repas avec, en entrée ou en produit laitier, des fromages dont la teneur en calcium est comprise entre 100 mg et 150 mg par portion ;
- au moins 6 repas avec des produits laitiers ou des desserts lactés contenant plus de 100 mg de calcium et moins de 5 g de matières grasses par portion.

Pour garantir les apports en fer et en oligoéléments, il convient de servir :

- au moins 4 repas avec, en plat protidique, des viandes non hachées de bœuf, veau, agneau ou des abats de boucherie ;
- au moins 4 repas avec, en plat protidique, du poisson ou une préparation d'au moins 70 % de poisson et contenant au moins deux fois plus de protéines que de matières grasses ;
- moins de 4 repas avec, en plat protidique, une préparation à base de viande, de poisson ou d'œuf contenant moins de 70 % de ces produits.

Pour limiter les apports en matières grasses, il convient de ne pas servir :

- plus de 4 entrées constituées de produits gras ;
- plus de 3 desserts constitués de produits gras ;
- plus de 4 plats protidiques ou garnitures constitués de produits gras à frire ou préfaits ;
- plus de 2 plats protidiques qui contiendraient autant ou plus de matières grasses que de protéines.

Pour limiter les apports en sucres simples, il convient de ne pas servir :

- plus de 4 desserts constitués de produits sucrés et contenant moins de 15 % de matières grasses.

**En troisième lieu**, des règles de provenance sont également applicables.

Ainsi, les repas doivent comprendre une part au moins égale à 50 % de produits répondant à l'une des conditions suivantes dont au moins 20% de bio (article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime) :

- Produits acquis selon des modalités prenant en compte les coûts imputés aux externalités environnementales liées au produit pendant son cycle de vie ;
- Ou produits dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture, dans le respect des règles du code de la commande publique ;
- Ou issus de l'agriculture biologique au sens du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CEE) n° 2092/91, y compris les produits en conversion au sens de l'article 62 du règlement n° 889/2008 de la Commission du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles ;
- Ou bénéficiant d'autres signes ou mentions prévus à l'article L. 640-2 dont l'utilisation est subordonnée au respect de règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement ;
- Ou issus du commerce équitable défini à l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ;
- Ou bénéficiant de l'écolabel prévu à l'article L. 644-15 ;
- Ou bénéficiant du symbole graphique prévu à l'article 21 du règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil, et dont l'utilisation est subordonnée au respect de règles destinées à favoriser la qualité des produits ou la préservation de l'environnement ;
- Ou, jusqu'au 31 décembre 2026, issus d'une exploitation ayant fait l'objet de la certification prévue à l'article L. 611-6 et satisfaisant à un niveau d'exigences environnementales au sens du même article L. 611-6 ;
- Ou, à compter du 1er janvier 2027, issus des exploitations ayant fait l'objet du plus haut niveau de certification prévu à l'article L. 611-6 ;
- Ou satisfaisant, au sens de l'article 43 de la directive 2014/24/ UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/ CE, de manière équivalente, aux exigences définies par ces signes, mentions, écolabel ou certification.

**En dernier lieu**, les gestionnaires des services de restauration scolaire doivent proposer un menu végétarien au moins une fois par semaine. Ce menu peut néanmoins être composé de protéines animales ou végétales, par exemple d'œufs ou de produits laitiers (article L. 230-5-6 du code rural et de la pêche maritime).

### **La prise en compte des allergies, des pathologies et des intolérances alimentaires :**

**La présence dans les menus d'ingrédients ou de produits allergènes, tels que les céréales contenant du gluten, les crustacés, les œufs ou encore les arachides, doit faire l'objet d'une information.**

Cette information doit être portée à la connaissance du consommateur, sous forme écrite, de façon lisible et visible des lieux où est admis le public : apposition d'une affiche bien visible à l'entrée de la salle de cantine ou mise en place d'une étiquette à proximité immédiate des préparations culinaires ou affiche indiquant que "*Les informations sur la présence d'allergènes dans les préparations culinaires servies sont tenues à votre disposition dans le classeur consultable au début de la chaîne de distribution*".

En outre, pour les enfants atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période, des dispositions spécifiques doivent être prises dans le cadre d'un **projet d'accueil individualisé** (PAI) établi en concertation avec la famille, le directeur de l'école, le médecin, l'équipe éducative et, le cas échéant, la collectivité organisatrice de la restauration collective (circulaire n°2003-135 du 8 septembre 2003 relative à l'accueil en collectivité des enfants et des adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période).

Deux modalités sont alors possibles :

- fourniture d'aliments par la cantine exempts d'un ou plusieurs allergènes identifiés à un enfant pour lequel la consommation de ces aliments présenterait un risque grave ou adapté à son régime particulier,
- fourniture d'un panier repas par la famille.

**Pour les enfants ne présentant pas de troubles de santé particuliers, les communes ne sont pas tenues d'accepter la fourniture de panier repas.**

### **La prise en compte des convictions familiales :**

Contrairement aux prescriptions alimentaires médicales imposées par différents troubles de santé (diabète, allergies, ...), aucun texte législatif ou réglementaire n'impose aux communes d'adapter les repas aux différents interdits alimentaires imposés par les convictions religieuses ou philosophiques des familles (bio, halal, ...).

**Par conséquent, la fourniture de repas de substitution est laissée au libre choix de la commune.**

La fréquentation de la cantine n'étant pas obligatoire, les parents ne sont pas contraints d'inscrire leur enfant au sein d'une cantine ne proposant pas de tels repas de substitution et ils ne peuvent donc pas imposer à la commune de proposer des menus conformes à leurs convictions.

En revanche, une commune qui propose depuis plusieurs années des menus de substitution ne peut pas les supprimer au nom du principe de laïcité. En effet, une telle décision ne peut être justifiée que par des contraintes techniques ou financières (TA Dijon, 28 août 2017, n°1502100 ; CAA Lyon, 23 octobre 2018, n°17LY03323).

# LA GESTION MATERIELLE DE LA CANTINE

## La préparation des repas

L'activité de la restauration scolaire peut être exercée selon plusieurs modes :

- **La gestion en régie directe** : cela signifie que la commune assure elle-même le service en confiant la responsabilité de la confection des repas à une structure interne.
- **L'attribution à des personnes privées par un marché public ou par une délégation de service public** : dans ce cas, les repas sont préparés par une entreprise de restauration collective spécialisée, prestataire extérieur privé, dans une cuisine centrale puis livrés dans une cuisine satellite.

Ainsi, la fourniture et la préparation des repas peuvent être réalisées par la personne publique elle-même ou par des personnes privées.

## La surveillance de la cantine

**Quel que soit le mode de gestion de l'activité de la restauration scolaire, la surveillance des enfants pendant le temps de la cantine demeure de la responsabilité de la commune (CE, avis du 7 octobre 1986, n°340609 ; Réponse du ministère de l'Éducation nationale publiée dans le JO Sénat du 4 octobre 2007, page 1777, à la question n°00694).**

A ce titre, la surveillance doit être continue et la sécurité des élèves constamment assurée.

Ainsi, il convient de s'assurer que l'encadrement est suffisant au regard du nombre d'élèves, de la disposition de lieux, ...

Par exemple, la responsabilité d'une commune a déjà été retenue à la suite d'un accident survenu à un élève en raison du nombre insuffisant de surveillants (CAA Lyon, 25 mai 1989, Commune de Jonquières) ou encore à la suite du décès d'une fillette qui s'était étouffée avec un morceau de pomme en raison de l'absence de connaissance des gestes salvateurs de fausse route alimentaire (TA Poitiers, 2 février 1994, M. Chavigneau).

**La réglementation n'impose pas un taux d'encadrement spécifique au temps de restauration scolaire.**

Par conséquent, si l'activité de restauration est intégrée dans un accueil collectif de mineurs (accueil de loisirs péri ou extrascolaire) tel que défini à l'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles, alors le taux d'encadrement est fixé à 1 surveillant pour 10 enfants de moins de six ans et 1 surveillant pour 14 enfants de plus de six ans (article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles).

En revanche, si tel n'est pas le cas, alors aucun taux d'encadrement n'est déterminé. Néanmoins, pour limiter les risques d'accident et donc d'engagement de la responsabilité de la commune, il est recommandé de s'inspirer de l'encadrement exigé ci-dessus.



# LA FACTURATION

Les tarifs de la restauration scolaire sont fixés par la commune (article R. 531-52 du code de l'éducation).

A ce titre, **aucun prix minimum** n'est fixé par les lois et les règlements. Cela signifie que la commune peut librement déterminer un prix inférieur au coût réel du service, voir même rendre ce service gratuit.

En revanche, il existe un **plafond réglementaire**. Ainsi, le tarif fixé par la commune ne peut pas être supérieur au coût par usager résultant des charges supportées au titre du service de restauration après déduction des subventions de toute nature bénéficiant à ce service (article R. 531-53 du code de l'éducation).

Quoi qu'il en soit, sous réserve de respecter ce plafond, la commune peut fixer un **tarif unique** ou un **tarif modulé** en fonction de plusieurs critères, tels que le niveau de revenu des usagers, le nombre de personnes vivant au foyer ou encore la circonstance que le repas ait été réservé ou non à l'avance.

Ainsi, par exemple, une tarification différenciée en fonction des revenus des parents a été jugée légale dès lors qu' *"il existe un intérêt général qui s'attache à ce que les restaurants scolaires puissent être utilisés par tous les parents qui désirent y placer leurs enfants sans distinction selon les possibilités financières dont dispose chaque foyer"* (CE, 10 février 1993, Ville de la Rochelle).

## En cas d'impayés :

La procédure à suivre dans le cas de non-paiement des factures doit être fixée par le règlement intérieur de la cantine édicté par le conseil municipal.

A ce titre, le Défenseur des Droits préconise la procédure suivante :

- une fois l'impayé constaté, envoyer une première lettre de relance en indiquant que des solutions à l'amiable peuvent être trouvées et en proposant une rencontre,
- en cas d'absence de réponse dans un délai déterminé, envoyer une seconde lettre de relance,
- en cas d'absence de réponse dans un délai déterminé, convoquer les parents et les orienter vers le CCAS de la commune,
- en cas d'absence de solution trouvée, émettre un titre exécutoire afin de récupérer la créance.

**ATTENTION : Le recouvrement des factures impayées doit au maximum éviter d'affecter les enfants :**

1. **Les déjeuners humiliants (pain et eau, sandwich) sont à proscrire ! Pour le Défenseur des droits, ils constituent une discrimination fondée sur la situation de particulière vulnérabilité économique de la famille contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant.**
2. **Les exclusions de la cantine sont à utiliser en dernier ressort et sont fortement déconseillées : elles sont généralement jugées excessives par les tribunaux.**

**Pour plus d'informations, vous pouvez  
consulter la plateforme gouvernementale  
MaCantine.**