

FOCUS JURIDIQUE

L'accueil des enfants souffrant d'allergies alimentaires dans les services de restauration scolaire

Selon le rapport du Défenseur des droits sur L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire¹, publié le 28 mars 2013, environ 6 millions d'élèves déjeuneraient quotidiennement dans un service de restauration scolaire :

- 1 élève sur 2 dans le primaire ;
- 2 élèves sur trois dans le secondaire.

Ainsi, durant une année plus d'un milliard de repas seraient servis dans les cantines scolaires :

- environ 400 millions de repas pour les élèves du primaire ;
- environ 600 millions de repas pour les élèves du secondaire.

S'agissant plus précisément des communes et des services de restauration à destination des élèves des écoles primaires, objet de la présente communication :

- 19 000 communes disposeraient d'un service de restauration scolaire,
- soit environ 80 % des communes dotées d'une école publique.

Par ailleurs, parmi les repas servis dans les cantines scolaires du primaire :

- 20 % des repas seraient préparés sur place ;
- 80 % des repas seraient préparés dans des cuisines dites centrales.

Enfin, un repas servi dans une cantine scolaire du primaire serait facturé en moyenne aux familles 3,50 €.

Dans le primaire, les services de restauration scolaire sont à la charge des communes.

Toutefois, les services de restauration scolaire sont des services publics administratifs "*facultatifs*". Cela signifie que les communes décident librement de mettre en place ou non

¹ BAUDIS Dominique (Défenseur des droits), L'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire, Rapport, 28 mars 2013, disponible sur <http://www.defenseurdesdroits.fr> et <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>, 61 p.

des cantines scolaires au profit des élèves de leurs écoles primaires, à la différence des départements pour les collèges² et des régions pour les lycées³.

Le caractère facultatif des services de restauration collective pour les élèves de l'enseignement primaire a été affirmé à plusieurs reprises par les juridictions administratives⁴. Il en résulte :

- que les usagers d'un tel service public n'ont pas droit à sa création ou à son maintien⁵ ;
- que les communes sont en droit de demander aux usagers une participation au financement du service⁶ ;
- que lorsqu'une cantine existe, les charges qu'elle fait peser sur le budget de la commune présentent le caractère de dépenses facultatives⁷.

Toutefois, le caractère facultatif des services de restauration scolaire pour le primaire est critiqué par certains juristes, car ils estiment qu'il n'est pas adapté à la réalité. En effet, ils estiment que si les cantines scolaires dans le primaire assurent une mission sociale évidente, elles participent également à l'exercice même du service public de l'enseignement. En effet, il convient de ne pas "*sous-estimer les conséquences du service public de la restauration scolaire sur l'éducation de l'enfant avec la part de socialisation qu'elle comporte, l'apprentissage de la nutrition et des règles de l'équilibre alimentaire*"⁸. Ils considèrent également que le caractère facultatif des services de restauration scolaire pour les élèves du primaire résiste "*assez mal à l'observation de la vie sociale, car il est difficile pour une commune de refuser de créer un tel service, du moins sur le terrain de l'opportunité*"⁹.

L'accueil des enfants qui souffrent d'allergies alimentaires dans les services de restauration scolaire implique principalement deux séries d'interrogations ou de questionnements juridiques s'agissant des collectivités publiques gestionnaires, à savoir :

1 - Les collectivités publiques gestionnaires sont-elles dans l'obligation d'accueillir les enfants souffrant d'allergies alimentaires dans leurs services de restauration scolaire ? (I)

² En effet, selon les dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 213-2 du code de l'éducation nationale : "*Le département assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les collèges dont il a la charge*".

³ En effet, selon les dispositions de l'alinéa 2 de l'article L. 214-6 du code de l'éducation nationale : "*La région assure l'accueil, la restauration, l'hébergement ainsi que l'entretien général et technique, à l'exception des missions d'encadrement et de surveillance des élèves, dans les établissements dont elle a la charge*".

⁴ Voir en ce sens l'arrêt du Conseil d'État, 5 octobre 1984, n° 47875, Commissaire de la République de l'Ariège contre la commune de Lavelanet, selon lequel : "*la création d'une cantine scolaire présente pour [une] commune un caractère facultatif et qu'elle n'est pas au nombre des obligations incombant à [une] commune pour le fonctionnement du service public de l'enseignement*".

⁵ Conseil d'État, 27 janvier 1961, n° 38661, Sieur Vannier.

⁶ Conseil d'État, 6 mai 1996, n° 148042, Mme Josiane X. contre la commune de Montgiscard.

⁷ Cour administrative d'appel de Paris, 29 juin 2009, n° 07PA01061, Association des parents d'élèves de l'école maternelle Ariitama.

⁸ QUESSETTE Laurent, *Le chômage, ma cantine, le maire et moi...*, AJDA, 2012, p. 2361.

⁹ Michel VERPAUX, *L'égalité d'accès à la restauration scolaire : principe et limites*, AJDA, 2010, p. 265.

2 - Quel est le régime de responsabilité applicable aux personnes publiques gestionnaires en cas d'incident lié à la présence d'allergènes contre-indiqués pour un enfant souffrant d'allergies alimentaires dans un service de restauration scolaire ? (II)

I. L'OBLIGATION D'ACCUEIL DES ENFANTS SOUFFRANT D'ALLERGIES ALIMENTAIRES :

La réponse à la question de savoir si un enfant souffrant d'allergies alimentaires doit être obligatoirement, ou non, accueilli dans les services de restauration scolaire a été apportée par la jurisprudence des juridictions administratives.

Dans un premier temps, les juridictions administratives semblaient considérer que les collectivités gestionnaires n'étaient pas dans l'obligation d'accueillir dans leurs services de restauration scolaire les enfants atteints d'allergies alimentaires.

En effet, dans un jugement n° 97654, en date du 10 avril 1998, le juge administratif de Versailles a considéré que les services de cantine scolaire, qui n'ont pas un caractère obligatoire, "*ont pour objet d'assurer, dans les meilleures conditions d'hygiène et de sécurité, la restauration des enfants scolarisés*". C'est pourquoi, "*compte tenu, tant de la variété des allergies d'origine alimentaire et de leurs conséquences possibles sur la santé des enfants que des conditions de fonctionnement d'un service de restauration collective, un conseil municipal peut, sans méconnaître le principe d'égalité devant le service public, limiter l'accès à ses services de restauration des enfants présentant une allergie alimentaire médicalement constatée*". En effet, "*le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que soient instaurées des différences de traitement entre usagers du service public dès lors qu'existent entre ces usagers des différences de situations appréciables ou que ces mesures sont commandées par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service*".

Dans cette affaire, le conseil municipal de Sannois avait, par une délibération en date du 19 décembre 1996, adopté un additif au règlement intérieur des restaurants municipaux relatif à l'accueil des enfants sujets à des allergies alimentaires. En application de ce règlement intérieur, les agents de surveillance auxquels était signalé un cas d'allergie à un aliment devaient demander aux parents de l'enfant concerné d'adresser aux services municipaux un certificat médical concernant cette allergie. Au vu de ce document, l'enfant devait obligatoirement être retiré du restaurant scolaire jusqu'à nouvel ordre médical. Toujours en application de ce règlement intérieur, lorsque l'enfant se trouvait exceptionnellement dans les locaux scolaires pendant l'heure du repas, les parents avaient l'obligation de prévenir d'urgence le service scolaire pour transmettre les recommandations nécessaires. Enfin, toujours en application de ce règlement intérieur, lorsque les parents contestaient la décision d'écarter momentanément l'enfant du restaurant scolaire, ils devaient produire une attestation afin de dégager la responsabilité du maire.

Pour le juge administratif à la fin des années 1990, la légalité des décisions tendant à l'exclusion des enfants souffrant d'allergies alimentaires des services de restauration scolaire semblait justifiée par une nécessité d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service, c'est-à-dire l'inadéquation entre l'impérative exigence de garantir la sécurité médicale des enfants concernés et les contraintes relatives au fonctionnement des services de restauration collective.

Ainsi à l'époque, les choses semblaient particulièrement claires en la matière, puisque le principe était qu'il n'y avait pas, *a priori*, d'obligation d'accueil des enfants atteints d'allergies alimentaires dans les services de restauration scolaire pour les collectivités publiques gestionnaires.

Toutefois, cet état jurisprudentiel a très rapidement évolué. En effet, la Cour administrative d'appel de Marseille, dans un arrêt n° 08MA03041, du 9 mars 2009, a jugé que "***les dispositions du règlement intérieur des crèches de la ville, qui aboutissent à exclusion de manière systématique d'un accueil en crèche durant la période des repas, sans prise en compte du degré ou de la complexité de l'intolérance dont il est affecté, tout enfant atteint d'une allergie alimentaire, méconnaît le principe d'égalité de traitement, en établissant une discrimination fondée sur l'état de santé des enfants***".

Ainsi, selon le juge administratif dans cette décision, la légalité de l'éviction des enfants atteints d'allergies alimentaires des services de restauration scolaire doit être appréciée au cas par cas. Un enfant ne peut plus être exclu du simple fait qu'il souffre d'allergies alimentaires. Pour que son exclusion soit légale et qu'elle ne constitue pas une discrimination, il faut que l'allergie alimentaire dont il souffre soit d'un degré ou d'une complexité tels qu'aucune solution alternative compatible avec sa sécurité et le fonctionnement du service de restauration scolaire ne puisse être trouvée.

L'accueil des enfants atteints d'allergies alimentaires dans les services de restauration scolaire est principalement organisé selon les indications formulées par deux circulaires interministérielles, lesquelles n'ont toutefois pas de valeur juridique et ne s'imposent pas, en tant que telles, aux collectivités gestionnaires dans ce domaine.

En premier lieu, une circulaire interministérielle de 2001¹⁰ indique qu'"***il est parfois difficile, dans l'organisation de la restauration collective, de prévoir des menus spécifiques pour les élèves dont l'état de santé nécessite un régime alimentaire particulier : élèves présentant une allergie, une intolérance alimentaire ou une maladie chronique (circulaire n° 99-181 du 10 novembre 1999). Toutefois, l'existence de self-services et la possibilité d'élaborer des menus aménagés pourraient permettre de répondre à ces besoins. Dans les autres cas, qu'il s'agisse des écoles maternelles et élémentaires ou des établissements secondaires, les paniers repas fournis par la famille seront autorisés***".

En second lieu, une circulaire interministérielle de 2003¹¹ indique, pour sa part, qu'"***il convient que tout enfant ayant, pour des problèmes médicaux, besoin d'un régime alimentaire particulier, défini dans le projet d'accueil individualisé, puisse profiter des***

¹⁰ Jack LANG (ministre de l'Éducation nationale), Laurent FABIUS (ministre de l'Économie et des Finances), Jean GLAVANY (ministre de l'Agriculture et de la pêche), Élisabeth GUIGOU (ministre de l'Emploi et de la Solidarité), Daniel VAILLANT (ministre de l'Intérieur), Bernard KOUCHNER (ministre délégué à la santé), Jean-Luc MELANCHON (ministre délégué à l'Enseignement professionnel), François PATRIAT (secrétaire d'État chargé des PME, du commerce, de l'artisanat et de la consommation), Composition des repas servis en restauration scolaire et sécurité des aliments, circulaire interministérielle n° 2001-118 du 25 juin 2001, 13 p., disponible sur <http://www.education.gouv.fr>.

¹¹ Luc FERRY (ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche), Nicolas SARKOZY (ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales), Jean-François MATTEI (ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées), Hervé GAYMARD (ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales), Xavier DARCOS (ministre délégué à l'Enseignement scolaire), et Christian JACOB (ministre délégué à la Famille), Accueil en collectivité des enfants et des adolescents atteints de troubles de la santé évoluant sur une longue période, circulaire interministérielle n° 2013-135 du 8 septembre 2003, 8 p., disponible sur <http://www.education.gouv.fr>.

services de restauration collective (établissements d'accueil de la petite enfance, écoles maternelles, élémentaires, établissements publics locaux d'enseignement, relevant du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche et du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales) selon les modalités suivantes :

- soit les services de restauration fournissent des repas adaptés au régime particulier en application des recommandations du médecin prescripteur ;
- soit l'enfant consomme, dans les lieux prévus pour la restauration collective, le repas fourni par les parents, selon des modalités définies dans le projet d'accueil individualisé respectant les règles d'hygiène et de sécurité.

Dans le cas où l'alimentation en restauration collective serait impossible, sous ces deux formes, il convient d'organiser au niveau local les modalités permettant d'apporter une aide aux familles en s'appuyant éventuellement sur les expériences pilotes mettant en œuvre un régime spécifique.

En conséquence, dans tous les cas où un régime spécifique ne peut être mis en place et conformément aux dispositions de la circulaire interministérielle n° 2001-118 du 25 juin 2001 relative à la composition des repas servis en restauration scolaire et à la sécurité des aliments, les paniers repas peuvent être autorisés".

Ainsi, en application de ces deux circulaires, l'accueil des enfants atteints d'allergies alimentaires peut prendre en pratique deux formes différentes :

- soit les services de restauration fournissent des repas adaptés au régime particulier en application des recommandations du médecin prescripteur ;
- soit l'enfant consomme, dans les lieux prévus pour la restauration collective, le panier repas fourni par les parents.

C'est seulement dans le cas où l'alimentation en restauration collective serait impossible, sous ces deux formes, que l'éviction des enfants atteints d'allergies alimentaires serait envisageable, à défaut d'une solution alternative.

S'agissant de la fourniture par les services de restauration scolaire aux enfants atteints d'allergies alimentaires de repas adaptés, dans le jugement précité du 10 avril 1998, le juge administratif de Versailles a implicitement consacré la liberté des collectivités gestionnaires. En effet, selon le juge administratif, il n'y a pas d'obligation à ce que les services de restauration scolaire proposent des repas adaptés aux enfants souffrant d'allergies alimentaires. À ce titre, les parents ne peuvent pas se prévaloir à l'encontre des collectivités gestionnaires de "la circonstance que la commune prendrait en compte les convictions religieuses de certains enfants en aménageant leurs repas". En effet, une collectivité gestionnaire peut très bien proposer des repas adaptés aux convictions religieuses de certains enfants (cela n'est cependant pas une obligation pour elle¹²), sans toutefois devoir proposer des repas adaptés aux enfants souffrant d'allergies alimentaires, et inversement. Ces deux hypothèses, selon le juge administratif de Versailles, sont totalement déconnectées l'une de

¹² Conseil d'État, n° 251161, 25 octobre 2002, Mme Renault.

l'autre. Dès lors, une cantine scolaire peut très bien ne pas proposer de repas adapté aux convictions religieuses ou aux allergies alimentaires des enfants, ou - au contraire - proposer des repas adaptés à l'une ou l'autre de ces catégories d'enfants, voire aux deux.

De la même manière, toujours en application du jugement précité du 10 avril 1998, les parents d'enfants souffrant d'allergies alimentaires ne peuvent pas davantage se prévaloir des circulaires applicables en la matière pour obtenir qu'un service de restauration scolaire fournisse des repas adaptés à leur régime. Dans sa décision, le juge versaillais a notamment considéré que *"la requérante ne saurait, en tout état de cause, utilement invoquer le bénéfice d'une circulaire dépourvue de toute valeur réglementaire"*.

En ce qui concerne l'hypothèse où la famille fournit le panier repas, trois points essentiels doivent être observés selon les deux circulaires interministérielles précitées :

- la famille doit assumer la pleine et entière responsabilité de la fourniture du repas (composants, couverts, conditionnements et contenants nécessaires au transport et au stockage de l'ensemble) ;
- tous les éléments du repas doivent être parfaitement identifiés pour éviter toute erreur ou substitution ;
- enfin, la chaîne du froid du repas doit être respectée de la fabrication à la consommation par l'enfant atteint d'allergies alimentaires, en passant par le transport et le stockage.

Toutefois, dans ces deux cas de figure, un projet d'accueil individualisé doit être élaboré et mis en place.

Le projet d'accueil individualisé est avant tout une démarche d'accueil résultant d'une réflexion commune des différents intervenants impliqués dans la vie de l'enfant malade. Il a pour but de faciliter l'accueil de cet enfant, mais ne saurait se substituer à la responsabilité des familles. Le rôle de chacun et la complémentarité des interventions sont précisés dans un document écrit. Celui-ci associe l'enfant ou l'adolescent, sa famille, l'équipe éducative ou d'accueil, les personnels de santé rattachés à la structure, les partenaires extérieurs et toute personne ressource. Ce document organise, dans le respect des compétences de chacun et compte tenu des besoins thérapeutiques de l'enfant ou de l'adolescent, les modalités particulières de la vie quotidienne dans la collectivité et fixe les conditions d'intervention des partenaires. Le projet d'accueil individualisé précise notamment les conditions des prises de repas, interventions médicales, paramédicales ou de soutien, leur fréquence, leur durée, leur contenu, les méthodes et les aménagements souhaités. Il définit également les adaptations apportées à la vie de l'enfant ou de l'adolescent durant l'ensemble de son temps de présence au sein de la collectivité. Il indique notamment les régimes alimentaires, aménagements d'horaires, les dispenses de certaines activités incompatibles avec sa santé et les activités de substitution qui seront proposés.

Le projet d'accueil individualisé est mis au point, à la demande de la famille, ou en accord et avec la participation de celle-ci, par le directeur d'école, le chef d'établissement, ou le directeur de l'établissement ou du service d'accueil d'enfants de moins de six ans :

- à partir des besoins thérapeutiques, précisés dans l'ordonnance signée du médecin qui suit l'enfant dans le cadre de sa pathologie, adressée sous pli cacheté au médecin de l'institution ou désigné par la collectivité d'accueil et mis à jour en fonction de l'évolution de la maladie ;
- en concertation étroite avec, selon le cas, le médecin scolaire, de la PMI, ou le médecin et l'infirmier(ère) de la collectivité d'accueil.

Selon la nature du trouble de santé, il appartient au médecin prescripteur d'adresser au médecin de la collectivité, avec l'autorisation des parents :

- l'ordonnance qui indique avec précision le médicament qu'il convient d'administrer : nom, doses et horaires ;
- les demandes d'aménagements spécifiques qu'il convient d'apporter dans le cadre de la collectivité ;
- la prescription ou non d'un régime alimentaire.

C'est à partir de ces éléments que le projet d'accueil individualisé sera rédigé avec le médecin qui y associera l'infirmier(ère) désigné(e) de la collectivité.

Le protocole d'urgence est joint dans son intégralité au projet d'accueil individualisé.

II. LE RÉGIME DE RESPONSABILITÉ POUR FAUTE APPLICABLE AUX SERVICES DE RESTAURATION SCOLAIRE :

La responsabilité des collectivités gestionnaires des services de restauration scolaire en cas d'incident avec des enfants atteints d'allergies alimentaires ne peut être engagée que si une faute est caractérisée. Cela signifie, en la matière, que le juge administratif accueillera favorablement une action en responsabilité dès lors qu'il constatera une faute imputable au service concerné. Il peut s'agir d'un agissement quelconque de l'administration, comme une organisation défectueuse ou un mauvais fonctionnement du service, une abstention de l'administration dans une hypothèse où elle aurait dû intervenir, etc.

À titre d'exemple et par analogie, il est possible de citer la décision retenue par le Tribunal administratif de Poitiers, dans un jugement du 2 février 1994, par laquelle il a considéré que la ville de Poitiers était responsable de la mort d'une fillette, qui s'était étouffée avec un morceau de pomme, en raison du manque de surveillance à ce moment-là et de l'absence de connaissance des gestes salvateurs de fausse route alimentaire par les personnels présents. Pour le juge administratif dans cette affaire, ces deux circonstances étaient révélatrices "*d'un défaut d'organisation du service de nature à engager la responsabilité de la commune de Poitiers*".

De la même manière, dans un arrêt du 25 mai 1989¹³, la Cour administrative d'appel de Lyon a jugé qu'une commune était responsable de l'accident survenu à un garçon de 4 ans qui avait été blessé à l'œil gauche par un objet lancé par un de ses camarades alors qu'il se trouvait dans les locaux de la cantine de l'école communale, au motif qu'un seul agent municipal était

¹³ Cour administrative d'appel de Lyon, n° 89LY00057, 25 mai 1989, Commune de Jonquières.

chargé de la surveillance des cinquante enfants utilisant cette dernière. En effet, pour le juge administratif lyonnais dans cette décision, "*compte tenu de la vigilance particulière que requiert la garde de jeunes enfants*", la présence d'une seule surveillante constitue "*un défaut d'organisation du service qui a rendu possible l'accident survenu au jeune garçon à la suite d'une dispute (...), malgré le caractère difficilement prévisible des gestes des jeunes enfants, de nature à engager la pleine responsabilité de la commune*".

Ainsi, la responsabilité d'une collectivité gestionnaire ne peut être engagée en cas d'incident dans ses services de restauration scolaire avec un enfant souffrant d'allergies alimentaires que si une faute a été commise : le non respect des prescriptions du projet d'accueil individualisé, une carence dans la gestion de l'accident...

Par ailleurs, s'agissant de l'identité et de l'identification des personnes responsables, il est à noter, qu'en principe, c'est la collectivité gestionnaire qui engage sa responsabilité en cas d'incident et pas les personnels enseignants. En effet, dans une réponse publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale le 1^{er} avril 1996 à la page 1770 en réponse à la question écrite n° 35334 publiée au même journal le 19 février 1996 à la page 856, le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a notamment indiqué qu'*"un directeur d'école se trouve déchargé de toute responsabilité en matière de sécurité des élèves pendant la période d'interclasse et le soir après les cours dans la mesure où le maire utilise les locaux scolaires pour l'organisation d'un service de restauration et d'activités d'animation. Ainsi, la Cour de cassation, saisie par l'État à la suite d'un arrêt rendu par la cour d'appel de Limoges qui avait retenu la responsabilité d'une directrice d'école lors d'un accident survenu à un élève pendant le service de cantine scolaire alors que celui-ci se trouvait sous la surveillance d'agents communaux, s'est prononcée par arrêt du 12 décembre 1994 qui a fait droit au pourvoi de l'État. Il résulte de cet arrêt que les directeurs d'école publique, pris es qualités, n'engagent pas leur responsabilité ni, par suite, celle de l'État sur le fondement de la loi du 5 avril 1937 en s'abstenant d'intervenir dans la surveillance des cantines scolaires, ce qui revient à considérer qu'ils n'ont pas à donner, dans ce domaine, de directives aux agents communaux"*.

De la même manière, le Tribunal des Conflits a considéré dans un arrêt du 30 juin 2008¹⁴ que l'article 2 de la loi du 5 avril 1937 substitue la responsabilité de l'État à celle des membres de l'enseignement public toutes les fois que, pendant la scolarité ou en dehors de la scolarité, dans un but d'éducation morale ou physique, non interdit par les règlements, les enfants ou jeunes gens confiés ainsi aux membres de l'enseignement public se trouveront sous la surveillance de ces derniers. Toutefois, selon le Tribunal des Conflits, "*si la qualité de membre de l'enseignement public doit être étendue à toutes les personnes qui, dans l'établissement ou au-dehors, participent à l'encadrement des enfants dans toutes les activités réalisées dans un but d'enseignement, elle ne saurait s'appliquer aux personnes, agents de la commune, chargées de la surveillance des enfants pendant le déroulement de la cantine et les périodes qui la précèdent, après la sortie de classe, et la suivent, jusqu'à la rentrée en classe, dès lors que l'activité ainsi organisée se limite à la prise en charge des enfants en vue de les nourrir et de les détendre, sans poursuivre une fin éducative*". C'est la raison pour laquelle, toujours selon le Tribunal des Conflits, dans cette hypothèse, "*la responsabilité de la commune ou, éventuellement, de la caisse des écoles, peut être engagée, selon la procédure de droit commun*".

¹⁴ Tribunal des Conflits, n° C3671, 30 juin 2008, Préfet des Alpes-Maritimes.