

*CONCOURS D'ENTREE A L'ECOLE DE 2021*

CONCOURS INTERNE

**1<sup>ère</sup> épreuve d'admissibilité**

**DROIT PUBLIC**

(durée : cinq heures – coefficient 4)

Une épreuve de droit public consistant en la rédaction d'une note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier.

L'épreuve vise à apprécier les connaissances des candidats dans le domaine du droit public général (droit constitutionnel, droit administratif, droit de l'Union Européenne, droit de la Convention européenne des droits de l'homme) ainsi que leur capacité de raisonnement critique et d'analyse juridique.

Il est attendu des candidats qu'ils rédigent une note sur une ou plusieurs questions de droit en examinant les différentes solutions possibles, avec leurs avantages et inconvénients respectifs, et qu'ils fassent des préconisations opérationnelles.

Les candidats répondent à la commande à partir de leurs connaissances juridiques et à l'aide d'un dossier composé d'un ensemble de documents (textes normatifs, jurisprudence, extraits de rapports publics, articles de doctrine, etc.) destinés à nourrir leur réflexion. Ce dossier ne dépasse pas vingt-cinq pages.

**SUJET**

En votre qualité de chef(fe) de bureau au sein de la direction des affaires juridiques du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, il vous est demandé de rédiger une note pour le cabinet du ministre, en vue d'une réunion interministérielle portant sur les évolutions du service public communal de la restauration scolaire.

Tout d'abord, vous présenterez le cadre juridique de ce service public – sa création, ses modes de gestion, son financement ainsi que les principes qui le régissent – et en soulignerez les mérites ainsi que les limites. Ensuite, vous appliquerez ce cadre à la question de l'offre de menus. Vous formulerez, enfin, des propositions destinées à promouvoir le recours aux produits locaux par les services communaux de la restauration scolaire au regard des règles juridiques applicables.

	<b>Documents joints</b>	<b>Pages</b>
1.	Rapport public annuel 2020, tome 1, Cour des comptes, <a href="http://www.ccomptes.fr">www.ccomptes.fr</a> (extraits).	1 à 3
2.	« Les produits locaux », rapport n° 20074 établi par Patrick Dedinger, Marie-Frédérique Parant et Xavier Ory, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), janvier 2021, <a href="http://www.agriculture.gouv.fr">www.agriculture.gouv.fr</a> (extraits).	4 à 6
3.	Question n °18093 de M. Frédéric Barbier publiée au Journal Officiel le 26 mars 2019, suivie de la réponse de Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée au Journal Officiel le 3 septembre 2019, <a href="http://www.questions.assemblee-nationale.fr">www.questions.assemblee-nationale.fr</a> .	7 et 8
4.	Conseil d'Etat, 11 décembre 2020, Commune de Chalon-sur-Saône, n° 426483, au Recueil, <a href="http://www.conseil-etat.fr">www.conseil-etat.fr</a> (extraits).	9 et 10
5.	Conseil d'Etat, 22 mars 2021, Commune de Besançon, n° 429361, au Recueil, <a href="http://www.conseil-etat.fr">www.conseil-etat.fr</a> (extraits).	11
6.	Tribunal administratif de Lyon, ordonnance du 12 mars 2021, M. Étienne B. et autres, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricole (FDSEA) du Rhône, M. et Mme C. et autres, n° 2101279-2101389-2101391, <a href="http://www.lyon.tribunal-administratif.fr">www.lyon.tribunal-administratif.fr</a> (extraits).	12 à 14

Rapport public annuel 2020, tome 1, Cour des comptes, [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr) (extraits).

[...]

2

## **Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles**

### **PRÉSENTATION**

La restauration collective est l'un des plus anciens services publics locaux, ce qui constitue une spécificité française. De caractère facultatif, elle est proposée par les communes et leurs établissements publics à diverses catégories d'usagers dont les plus nombreux sont les élèves des écoles du premier degré et les enfants en bas âge. Peuvent aussi en bénéficier les personnes âgées ou handicapées, à travers notamment le portage de repas à domicile, ainsi que les agents communaux. En 2017, les collectivités du bloc communal ont servi environ 720 millions de repas<sup>1</sup>.

D'importantes obligations s'imposent aux gestionnaires. Ils doivent garantir l'accessibilité du service, la qualité et la variété des repas, l'hygiène et la sécurité alimentaires. S'y ajoutent de nouvelles exigences en matière de lutte contre la pauvreté, d'éducation à la santé et de transition écologique, qui viennent accroître le poids financier déjà lourd de ce service public dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense.

Douze chambres régionales des comptes ont contribué à cette enquête en contrôlant la gestion de la restauration collective assurée par 80 communes et établissements publics locaux, représentant 3,9 millions d'habitants et 28,8 millions de repas fournis en 2017<sup>2</sup>.

Ces travaux révèlent que le service public de la restauration collective, soumis à de nombreuses contraintes de production et de gestion (I), constitue une charge financière importante mais souvent mal appréhendée par les collectivités locales (II). Il fait désormais l'objet des attentes de différentes politiques nationales difficiles à satisfaire par les seules collectivités (III).

[...]

### **III - De nouvelles exigences de politiques nationales difficiles à satisfaire**

#### **A - La restauration collective au centre de priorités multiples**

Si des exigences en matière de protection de la santé à travers l'équilibre nutritionnel et l'hygiène alimentaire, complétées par des recommandations facultatives, existent de longue date, les évolutions législatives de ces dernières années ont placé la restauration collective au centre de politiques nationales touchant à de nombreux domaines. La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte est ainsi venue imposer aux collectivités d'engager la lutte contre le gaspillage alimentaire.

<sup>1</sup> Hors établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées. Estimation pour l'année 2017, à partir des données de la Caisse nationale d'allocations familiales pour la petite enfance et pour les élèves du premier degré, sur la base d'une fréquentation quotidienne de 58 %, et de l'institut d'études privé Xerfi pour le service du portage à domicile. Le nombre de repas des agents territoriaux n'a pu être estimé.

<sup>2</sup> Écoles primaires, petite enfance, personnes âgées, personnels administratifs.

Les principales exigences de politiques nationales ont cependant été introduites par la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGalim). Elles touchent notamment, en premier lieu, à l'amélioration de la qualité des repas et, incidemment, à la promotion de certaines filières agricoles relevant notamment de l'agriculture biologique. Son article 24 prévoit que les gestionnaires chargés d'une mission de service public devront servir au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022 dans les restaurants collectifs dont ils ont la charge une part au moins égale à 50 % de produits répondant à des critères énumérés, dont la présence de labels de qualité. Les produits issus de l'agriculture biologique devront représenter 20 % de la valeur totale des produits servis.

[...]

Par ailleurs, les services de restauration scolaire doivent proposer à titre expérimental un menu végétarien au moins une fois par semaine. Ces services, ainsi que les services de restauration universitaire et à destination de la petite enfance doivent en outre cesser d'utiliser des contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en plastique avant le 1<sup>er</sup> janvier 2025.

La restauration collective constitue enfin un vecteur des politiques d'égalité sociale, notamment à travers la promotion de l'accès de tous les enfants à la cantine scolaire, auquel le Défenseur des droits a consacré un rapport en mai 2019<sup>3</sup>. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a annoncé en avril 2019 des mesures visant l'accès aux cantines scolaires au tarif de 1 € pour les populations les plus défavorisées des communes de moins de 10 000 habitants, les collectivités participantes recevant une aide de 2 € par repas. D'après le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, environ 3 400 communes et 500 intercommunalités sont concernées par cette mesure, qui représentera 9 M€ en 2020 pour l'État.

## **B - Des objectifs difficiles à atteindre par les seules collectivités**

[...]

### **2 - De nouvelles exigences en termes de qualité alimentaire**

Des progrès ont déjà eu lieu en matière de recours accru aux produits de qualité. Environ 71 % des établissements publics de restauration collective et 79 % des établissements de restauration scolaire ont en partie recours aux produits issus de l'agriculture biologique<sup>4</sup>. Plusieurs communes de l'échantillon ont fait ce choix parmi lesquelles celle de Puteaux (Hauts-de-Seine) qui a recours à des produits labellisés. En effet, de septembre à novembre 2018, tous les menus de ses crèches et écoles comportaient la présence d'au moins un aliment issu de l'agriculture biologique par jour (laitages, fruits, légumes). Les plats à base de viande bovine ou porcine présentent presque toujours un label de qualité.

Depuis la rentrée de 2019, le programme européen « fruits et légumes, lait et produits laitiers à l'école » est centré sur le financement de produits bénéficiant de labels de qualité, dont ceux issus de l'agriculture biologique. La France dispose à ce titre d'une enveloppe de 35 M€ par an.

Dans le panel des collectivités contrôlées, la proportion reste cependant en deçà des objectifs imposés à compter de 2022 par la loi EGalim. Les collectivités ont adapté en conséquence leurs contrats de délégation de service public, d'achats de repas ou de denrées alimentaires mais elles se fixent encore des cibles inférieures. Au surplus, elles ne contrôlent encore que trop rarement la mise en œuvre effective des prescriptions des contrats. Certaines collectivités ont cependant déjà atteint ou dépassé ces objectifs, comme par exemple la communauté urbaine d'Alençon (Orne), les communes

<sup>3</sup> Défenseur des droits, Un droit à la cantine scolaire pour tous les enfants. Intérêt supérieur de l'enfant, égalité des droits et non-discrimination, mai 2019.

<sup>4</sup> Agence Bio / CSA Research, Mesure de l'introduction des produits bio en restauration collective, octobre 2018.

de Saint-Étienne-du-Rouvray et de La Châtre. Dans le cadre d'un plan stratégique élaboré depuis plus de dix ans, la commune de Saint-Etienne a mis en place une offre qualitative élevée, avec 80 % des repas composés à base de produits issus de l'agriculture biologique.

De nombreuses collectivités affichent en outre la volonté de s'approvisionner davantage auprès de producteurs locaux. Les règles de la commande publique permettent désormais la prise en compte de critères relatifs aux modalités de distribution, dont notamment les externalités environnementales du cycle de vie du produit et l'inscription dans un circuit court. Cependant, malgré leur apparente proximité, ces notions ne sont pas synonymes d'approvisionnement local. En conformité avec le droit européen, le code de la commande publique empêche de prendre en compte l'implantation géographique des candidats dans l'attribution des marchés. Les dispositions de la loi EGalim ne permettent pas davantage de déroger à cette règle. Ainsi, l'appellation d'origine et l'indication géographique peuvent figurer parmi les critères pris en compte pour l'application de l'objectif de 50 % de produits de qualité introduit par cette loi. Les acheteurs publics ne peuvent pour autant imposer une appellation particulière ou une indication géographique précise.

[...]

L'achat direct auprès de producteurs requiert en tout état de cause de passer de nombreux marchés dont la prévision et le suivi ne sont pas aisés. Ainsi, la commune de Tours (Indre-et-Loire) a passé en 2010 un marché à bons de commande de denrées alimentaires de 40 lots, renouvelé en 2014 avec 57 lots. Pour près de la moitié, le montant minimum n'a pas été atteint ou le montant maximum a été dépassé sur plusieurs exercices.

Les collectivités ne constituent par ailleurs pas nécessairement des clients privilégiés par les producteurs. La candidature à l'attribution d'un marché public peut se révéler complexe pour eux et les besoins de la restauration potentiellement trop ponctuels, insuffisants en volume ou décalés par rapport à la saison de production. Ces difficultés peuvent être particulièrement marquées pour les denrées répondant aux critères spécifiques de qualité prévus par la loi du 30 octobre 2018, et notamment celles issues de l'agriculture biologique.

Enfin, la capacité des services à proposer des menus de substitution est variable alors que la loi du 30 octobre 2018 prévoit d'expérimenter un menu végétarien par semaine. Certaines communes ont cependant déjà mis en œuvre une telle pratique, à l'instar de la commune d'Yerres qui propose quotidiennement, depuis 2017, un menu végétarien de substitution dans ses restaurants scolaires.

[...]

« Les produits locaux », rapport n° 20074 établi par Patrick Dedinger, Marie-Frédérique Parant et Xavier Ory, Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), janvier 2021, [www.agriculture.gouv.fr](http://www.agriculture.gouv.fr) (extraits).

[...]

## **5. LA RESTAURATION COLLECTIVE PUBLIQUE DEVRAIT JOUER UN RÔLE CENTRAL DANS LA PROMOTION DES PRODUITS LOCAUX**

[...]

### **5.2 La volonté de promouvoir les produits locaux dans la restauration collective publique se heurte à des difficultés juridiques et pratiques**

Le Gouvernement et les élus locaux veulent développer les approvisionnements en produits locaux dans la restauration collective publique. Cette volonté recouvre plusieurs objectifs : réponse à la demande des consommateurs de disposer de produits de proximité auxquels sont prêtés de nombreuses vertus, rétablissement des liens au sein des territoires entre producteurs, citoyens et élus, amélioration du revenu des producteurs et développement des filières agricoles par la garantie de débouchés locaux.

Très consensuelle, cette volonté rencontre toutefois des difficultés d'ordre juridique et pratique.

[...]

#### **5.2.1. Le code de la commande publique ne permet pas de favoriser les produits locaux mais les approvisionnements locaux sont possibles**

En conformité avec le droit européen, le code de la commande publique empêche de prendre en compte l'origine géographique des produits dans l'attribution des marchés<sup>5</sup>. Le Gouvernement avait envisagé de déroger à cette règle dans le cadre de l'article 24 de la loi Egalim, une disposition avait été préparée en ce sens, mais il y avait renoncé en raison des risques de contentieux avec la Commission européenne.

Ainsi, les dispositions relatives à la proportion de produits de qualité, durables et biologiques dans la restauration collective ne peuvent conduire les acheteurs publics à faire référence à une provenance déterminée ou à imposer une appellation ou indication géographique particulière.

Il découle de cette impossibilité un ensemble de démarches qui visent toutes à optimiser les marges de manœuvre que permet la réglementation au prix parfois d'une réelle complexité de mise en œuvre.

En 2016, le ministère chargé de l'agriculture, en liaison avec la Direction des achats de l'État, a publié le guide Localim dit « La boîte à outils des acheteurs publics de la restauration collective » comportant un ensemble de huit fiches méthodologiques accompagnant l'acheteur à chaque étape de son projet d'achat ainsi que six fiches filières lui permettant de comprendre les spécificités de celles-ci. Ce guide ciblait les acheteurs publics de la restauration collective en gestion directe.

---

<sup>5</sup> En particulier : le point 4 de l'article 42 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics ; en droit national : l'article 8 du décret n°2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics.

Trois guides pratiques ont complété le dispositif d'information :

- Favoriser l'approvisionnement local et de qualité en restauration collective,
- Utiliser les plateformes collectives pour développer l'approvisionnement local en restauration collective,
- Soutiens financiers pour l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et de qualité.

En janvier 2020, le Conseil national de la restauration collective a également publié un guide intitulé « Les mesures de la loi Egalim concernant la restauration collective ». C'est un document court, très pratique et qui va à l'essentiel.

On peut constater que l'État a mobilisé toute sa capacité conceptuelle pour mettre à la disposition des acheteurs de la restauration collective un ensemble d'outils pour faciliter l'approvisionnement local et de qualité.

Dans ces guides, il est suggéré de recourir au sourçage (ou « sourcing »), de jouer sur la définition des spécifications techniques et des besoins, de recourir à des allotissements fins, de réfléchir au choix des critères d'attribution des marchés et à leur pondération, de promouvoir la fraîcheur et la saisonnalité des produits, de mettre en avant le respect des normes et labels européens, de tenir compte de la capacité à livrer des volumes importants en respectant les délais et d'obtenir des services annexes à la fourniture non délocalisés (ex. : visite d'exploitation).

La mission a constaté dans ses entretiens que, lorsque ces guides sont connus, ils ne sont pas nécessairement utilisés. Ils ont pourtant bénéficié en 2016 d'un lancement dans lequel le Ministre s'était impliqué au cours, par exemple, d'une grande réunion en Occitanie. Dans cette région, la conférence annuelle de l'alimentation comporte un atelier « restauration collective » qui donne l'occasion de faire des rappels sur ces guides.

On doit toutefois relever que l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France et l'Association des Régions de France ont éprouvé le besoin d'élaborer et de diffuser un vade-mecum « Encourager l'approvisionnement local », document simplifié en douze pages.

La mission n'a pas été en mesure d'évaluer son impact mais l'objectif de ce vade-mecum est bien de fournir un document plus ramassé qui va à l'essentiel. Ainsi, les messages forts relatifs à l'allotissement fin des marchés publics et aux critères de jugement des marchés, qualité des produits, circuits courts et pondération du prix, apparaissent plus directement.

### **5.2.2. L'approvisionnement de proximité rencontre des difficultés pratiques**

Parmi les obstacles au développement de l'approvisionnement local, la mission souligne en particulier :

- le souhait d'une maîtrise sanitaire optimale et avec un risque limité pour le donneur d'ordre, qui incite à passer d'une gestion directe à une gestion concédée ;
- l'intermédiation conduite par l'assistance à maîtrise d'ouvrage, dont l'objectif premier est généralement de limiter les coûts l'approvisionnement et qui est rarement sensibilisée par le maître d'ouvrage sur le développement de l'approvisionnement local ;
- une difficulté à suivre les prescriptions nutritionnelles pour la restauration collective avec une préparation des menus plusieurs mois (parfois un semestre) en amont, ce qui est limitant pour un approvisionnant local potentiellement fluctuant (quantité plus ou moins importante de certaines productions, en fonction de la météo notamment).

Par ailleurs, les Conseils départementaux n'ont pas d'autorité sur les adjoints gestionnaires de collège qui relèvent de l'État et assurent entre autres les fonctions de gestionnaire de la restauration scolaire. Cette situation génère fréquemment des difficultés dans la mise en place des politiques alimentaires des Départements au sein des collèges. Une meilleure intégration fonctionnelle et hiérarchique de ces agents sous l'égide des Conseils départementaux permettrait d'assurer une cohérence et une continuité dans les priorités des Départements, s'agissant en particulier de la politique d'approvisionnement de la restauration scolaire. Un raisonnement similaire s'applique aux adjoints gestionnaires des lycées relevant de l'État vis-à-vis des Conseils régionaux.

[...]

Par ailleurs, les collectivités ne constituent pas nécessairement des clients privilégiés par les producteurs. La soumission à un marché public peut se révéler complexe et les besoins de la restauration trop ponctuels, insuffisants en volume ou décalés par rapport à la saisonnalité de la production.

En outre, les producteurs selon les produits et les périodes de l'année peuvent arbitrer entre plusieurs débouchés : vente directe aux particuliers (marchés, plateformes internet), vente à la GMS, vente aux transformateurs, vente à la restauration commerciale ou à la restauration collective, publique ou privée.

Des échanges avec des producteurs et des organisations professionnelles agricoles, il ne ressort pas que le débouché public soit nécessairement recherché en priorité, bien que celui-ci puisse contribuer à la régularité et à la sécurisation des débouchés.

Ainsi, la restauration collective publique est un marché spécifique : la structuration de la demande d'une part et de l'offre d'autre part est une condition indispensable pour répondre à des objectifs d'approvisionnements locaux. Lors de ses consultations, la mission a constaté que cette structuration en amont et en aval était un facteur primordial de réussite d'une politique d'approvisionnements locaux (notamment Conseils départementaux de la Charente-Maritime et du Gard, villes de Nîmes et de Paris).

[...]



**Question n° 18093 de M. Frédéric Barbier publiée au Journal Officiel le 26 mars 2019, suivie de la réponse de Mme la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales publiée au Journal Officiel le 3 septembre 2019, [www.questions.assemblee-nationale.fr](http://www.questions.assemblee-nationale.fr).**

#### Texte de la question

M. Frédéric Barbier attire l'attention de M. le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse sur les difficultés rencontrées par les maires concernant les cantines scolaires. En effet, ce service public est devenu un véritable casse-tête pour les communes du fait de contraintes de plus en plus nombreuses, effectives ou à venir (instauration d'un repas végétarien hebdomadaire, interdiction des contenants en plastique d'ici à 2025, 50 % au moins de produits bio, système de tarification solidaire etc.). Si les maires approuvent les vertus de ces mesures pour répondre aux besoins et à la santé de nos enfants, c'est le manque de souplesse qui est pointé du doigt. Ils ont souvent l'impression de n'avoir plus aucune maîtrise sur leur service public, qui plus est facultatif. Ce sentiment est renforcé par l'article L. 131-13 qui érige 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 établie aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille. Or les effectifs peuvent connaître de grandes fluctuations d'une année sur l'autre. Aussi, les maires se retrouvent souvent démunis pour répondre à l'ensemble de ces exigences, ne pas être hors la loi, et préserver leur qualité d'accueil. Ils doivent notamment faire face à la gestion des personnels de service et des bâtiments dont les capacités d'accueil ne sont pas toujours suffisantes, ainsi qu'aux coûts supplémentaires engendrés par ces mesures. Il lui demande donc ce que le Gouvernement compte mettre en œuvre pour aider les municipalités à pallier leurs difficultés liées aux cantines scolaires et éviter que ce service public ne soit remis en question dans certaines collectivités du fait de contraintes et de charges trop lourdes à supporter.

#### Texte de la réponse

La restauration scolaire constitue un service public à vocation sociale annexé au service public national de l'enseignement. Il s'agit d'une dépense facultative pour les établissements scolaires du premier degré situés sur le territoire des communes, lesquelles ne sont pas obligées de créer un tel service (Conseil d'État, 5 octobre 1984, n° 47875, *Préfet de l'Ariège*). S'agissant de l'accès à la cantine scolaire, aux termes de l'article L. 131-13 du code de l'éducation, issu de l'article 186 de la loi n° 2017-86 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* ». La jurisprudence administrative considérait déjà qu'en tant que service public, le service de restauration scolaire devait respecter le principe d'égalité de traitement des usagers. Le Conseil d'État a ainsi jugé illégal un règlement intérieur d'une cantine communale refusant l'accès d'un enfant au service au motif qu'aucun des deux parents ne travaillait (CE, 23 octobre 2009, n° 329076, *Fédération des Conseils de Parents d'Elèves c. commune d'Oullins*), ce critère d'accès étant « *sans rapport avec l'objet du service en cause* ». Le manque de place disponible pouvait, lui, être invoqué par la collectivité gestionnaire comme motif de refus d'inscription des enfants, sur la base du critère de l'ordre de réception des demandes (CE, 2 juin 1993, n° 64071, n° 64157, n° 71986, *B. et commune de Rochefort-sur-Loire*). Les communes peuvent mettre à profit les leviers que leur offrent les nouvelles dispositions de l'article L. 131-13 du code de l'éducation pour pérenniser le service de restauration scolaire dans les écoles élémentaires et satisfaire les demandes des familles, en particulier en milieu rural. Elles peuvent notamment mutualiser leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement en proposant un service de restauration scolaire à une échelle intercommunale. La loi leur permet également de transférer leur compétence à un établissement public de coopération intercommunale, en application de l'article

L. 5211-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ou d'instituer un service commun sur le fondement de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs fixe les dispositions d'application de l'article 24 de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi Egalim ». Au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2022, les repas servis en restauration collective dans tous les établissements chargés d'une mission de service public devront compter 50 % de produits de qualité et durables, dont au moins 20 % de produits biologiques. Conformément à l'article L. 230-5-7 du code rural et de la pêche maritime introduit par la loi Egalim, le Gouvernement accompagne les acteurs de la restauration collective pour leur permettre d'atteindre l'objectif fixé. En particulier, ils peuvent s'appuyer sur Localim, l'outil élaboré par le ministère chargé de l'agriculture et la direction des achats de l'État, qui vise à fournir aux acheteurs publics de la restauration collective en gestion directe, un appui juridique et technique dans l'élaboration des marchés, en vue de développer l'approvisionnement en produits locaux et de qualité, dans le respect de la réglementation. Cet outil propose notamment une brochure informant sur les soutiens financiers mobilisables pour l'approvisionnement de la restauration collective en produits locaux et de qualité. La tarification sociale des cantines scolaires consiste à facturer les repas aux familles selon une grille tarifaire progressive tenant compte de leur niveau de ressources. Elle relève de la seule décision des communes et intercommunalités concernées et peut, dans certaines conditions, s'inscrire dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui, dans un souci d'équité territoriale et d'attention aux contraintes budgétaires, propose un soutien qui se veut incitatif en faveur des territoires les plus fragiles et les moins susceptibles d'assumer seuls le coût d'une tarification sociale. L'aide de l'État sera versée sous condition de tarification sociale des cantines comportant au moins trois tranches tarifaires, la tranche la plus basse ne devant pas dépasser 1 euro par repas. Les textes en vigueur offrent ainsi de nombreuses possibilités aux collectivités afin qu'elles puissent mettre en place seules, ou collectivement, un service de qualité pour l'ensemble des usagers.

Conseil d'Etat, 11 décembre 2020, Commune de Chalon-sur-Saône, n° 426483, au Recueil, [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) (extraits).

[...]

2. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que par un communiqué de presse publié le 16 mars 2015 et intitulé : « *restauration scolaire à Chalon : retour au principe de laïcité* », le maire de Chalon-sur-Saône a décidé de mettre un terme « *à la pratique installée dans la collectivité depuis 31 ans, qui consistait à proposer un menu de substitution dès lors qu'un plat contenant du porc était servi dans les cantines* ». Par une délibération du 29 septembre 2015, au motif que « *le principe de laïcité interdit la prise en considération de prescriptions d'ordre religieux dans le fonctionnement d'un service public* », le conseil municipal de Chalon-sur-Saône a modifié le règlement intérieur des restaurants scolaires afin qu'il ne soit plus proposé qu'un seul type de repas à l'ensemble des enfants inscrits dans les restaurants scolaires de la commune. Par un jugement du 28 août 2017, le tribunal administratif de Dijon a fait droit aux demandes de la Ligue de défense judiciaire des musulmans, de Mme A... B..., de Mme E... et de M. D... C... tendant à l'annulation de ces deux décisions. Par un arrêt du 23 octobre 2018, la cour administrative d'appel de Lyon, après avoir annulé ce jugement, a prononcé l'annulation de la décision du maire de Chalon-sur-Saône révélée par le communiqué de presse du 16 mars 2015 et de la délibération de son conseil municipal du 29 septembre 2015. La commune de Chalon-sur-Saône se pourvoit en cassation contre cet arrêt, en tant qu'il annule ces deux décisions.

[...]

5. En troisième lieu, aux termes de l'article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *Nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi* ». Aux termes des trois premières phrases du premier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances.* ». Aux termes de l'article 1er de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat : « *La République assure la liberté de conscience. Elle garantit le libre exercice des cultes sous les seules restrictions édictées ci-après dans l'intérêt de l'ordre public* ». Aux termes de l'article 2 de la même loi : « *La République ne reconnaît, ne salarie ni ne subventionne aucun culte* ». Aux termes de l'article L. 141-2 du code de l'éducation : « *L'Etat prend toutes dispositions utiles pour assurer aux élèves de l'enseignement public la liberté des cultes et de l'instruction religieuse* ».

6. S'il n'existe aucune obligation pour les collectivités territoriales gestionnaires d'un service public de restauration scolaire de distribuer à ses usagers des repas différenciés leur permettant de ne pas consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses, et aucun droit pour les usagers qu'il en soit ainsi, dès lors que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution interdisent à quiconque de se prévaloir de ses croyances religieuses pour s'affranchir des règles communes régissant les relations entre collectivités publiques et particuliers, ni les principes de laïcité et de neutralité du service public, ni le principe d'égalité des usagers devant le service public, ne font, par eux-mêmes, obstacle à ce que ces mêmes collectivités territoriales puissent proposer de tels repas.

7. Lorsque les collectivités ayant fait le choix d'assurer le service public de restauration scolaire définissent ou redéfinissent les règles d'organisation de ce service public, il leur appartient de prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les enfants puissent bénéficier de ce service public, au regard des exigences du bon fonctionnement du service et des moyens humains et financiers dont disposent ces collectivités.

**8.** Il résulte de ce qui précède qu'en jugeant que les principes de laïcité et de neutralité du service public ne faisaient, par eux-mêmes, pas obstacle à ce que les usagers du service public facultatif de la restauration scolaire se voient offrir un choix leur permettant de bénéficier d'un menu équilibré sans avoir à consommer des aliments proscrits par leurs convictions religieuses, la cour n'a, contrairement à ce que soutient la commune requérante, ni commis d'erreur de droit, ni méconnu les principes de laïcité, de neutralité et d'égalité des usagers devant le service public.

**9.** En quatrième lieu, si la commune de Chalon-sur-Saône soutenait que la distribution de menus de substitution méconnaissait les principes de laïcité, de neutralité du service public et d'égalité entre ses usagers dans la mesure où elle revenait en pratique à créer une situation de stigmatisation des enfants concernés, dès lors qu'ils pouvaient être regroupés sur les mêmes tables pour faciliter la distribution des repas, et un fichage des enfants inscrits à la cantine scolaire faisant apparaître, implicitement mais nécessairement, leur appartenance religieuse en méconnaissance de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés et de l'article 226-16 du code civil, il ne résulte pas des pièces du dossier soumis aux juges du fond qu'elle ait apporté des éléments de nature à démontrer l'existence de telles pratiques. Par suite, c'est par une appréciation souveraine non arguée de dénaturation, et en motivant suffisamment sur ce point son arrêt, que la cour a estimé que la commune de Chalon-sur-Saône ne démontrait pas que la mise en place de menus de substitution dans les cantines municipales avait entraîné par le passé des difficultés particulières au regard des principes mentionnés ci-dessus.

**10.** En cinquième lieu, c'est par un motif surabondant que la cour a énoncé que le gestionnaire d'un service public facultatif ne peut décider d'en modifier les modalités d'organisation et de fonctionnement que pour des motifs en rapport avec les nécessités du service, dès lors qu'elle jugeait que la commune, qui n'avait fondé les décisions litigieuses que sur l'invocation des principes de laïcité et de neutralité du service public, ne pouvait pas légalement se fonder sur ces seuls principes pour décider de ne plus servir de menus de substitution dans les cantines dont elle avait la charge. Par suite, le moyen tiré de ce que la cour aurait commis une erreur de droit en jugeant que le gestionnaire d'un service public administratif facultatif ne peut décider d'en modifier les modalités d'organisation et de fonctionnement que pour des motifs en rapport avec les nécessités de ce service est inopérant.

**11.** Il résulte de tout ce qui précède que le pourvoi de la commune de Chalon-sur-Saône doit être rejeté. [...]

**DECIDE :**

-----

Article 1er : L'intervention de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme est admise.

Article 2 : Le pourvoi de la commune de Chalon-sur-Saône est rejeté. [...]

Conseil d'Etat, 22 mars 2021, Commune de Besançon, n° 429361, au Recueil, [www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr) (extraits).

[...]

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.

[...]

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.

[...]

DECIDE :

-----

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

[...]

**Tribunal administratif de Lyon, ordonnance du 12 mars 2021, M. Étienne B. et autres, Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricole (FDSEA) du Rhône, M. et Mme C. et autres, n° 2101279-2101389-2101391, [www.lyon.tribunal-administratif.fr](http://www.lyon.tribunal-administratif.fr) (extraits).**

[...]

Sur le cadre juridique applicable :

**5.** Le service public de la restauration scolaire est en particulier destiné à assurer l'alimentation des enfants dans des conditions conformes aux règles de l'hygiène et doit être organisé en prenant en compte l'intérêt supérieur des enfants. Lorsque les collectivités ayant fait le choix d'assurer le service public de restauration scolaire définissent ou redéfinissent les règles d'organisation de ce service public, il leur appartient de prendre en compte l'intérêt général qui s'attache à ce que tous les enfants puissent bénéficier de ce service public, au regard des exigences du bon fonctionnement du service et des moyens humains et financiers dont disposent ces collectivités.

**6.** Les articles L. 230-2 et suivants du code rural et de la pêche maritime sont consacrés à la qualité nutritionnelle et à la sécurité sanitaire des aliments. Aux termes de l'article L. 230-5 de ce code : « *Les gestionnaires, publics et privés, des services de restauration scolaire et universitaire ainsi que des services de restauration des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans, des établissements de santé, des établissements sociaux et médico-sociaux et des établissements pénitentiaires sont tenus de respecter des règles, déterminées par décret, relatives à la qualité nutritionnelle des repas qu'ils proposent et de privilégier, lors du choix des produits entrant dans la composition de ces repas, les produits de saison (...)* ». Aux termes de l'article R. 230-25 du même code : « *Afin d'atteindre l'objectif d'équilibre nutritionnel des repas servis par les services de restauration scolaire et par les services de restauration universitaire traditionnelle, sont requis, conformément à l'article L. 230-5 : / 1° Quatre ou cinq plats proposés à chaque déjeuner ou dîner, dont nécessairement un plat principal avec une garniture, et un produit laitier ; / 2° Le respect d'exigences minimales de variété des plats servis ; / 3° La mise à disposition de portions de taille adaptée ; / 4° La définition de règles adaptées pour le service de l'eau, du pain, du sel et des sauces. / Un arrêté conjoint du ministre de la défense, des ministres chargés de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de la santé, de l'alimentation, de la consommation et de l'éducation nationale précise la nature des exigences sur la diversité des plats servis, sur le service de l'eau, du pain, du sel et des sauces ainsi que sur les tailles des portions d'aliments (...)* ». Enfin, aux termes de l'article D. 230-24-1 du même code : « *Au titre de la présente section, on entend par : / — plat, chacune des composantes d'un repas : entrée, plat protidique, garniture, produit laitier et dessert (...)* ».

**7.** Aux termes de l'article 1er de l'arrêté susvisé du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire, pris pour l'application des dispositions précitées du code rural et de la pêche maritime : « *Les déjeuners et dîners servis dans le cadre de la restauration scolaire comprennent nécessairement un plat principal, une garniture, un produit laitier et, au choix, une entrée et/ou un dessert. / La variété des repas est appréciée sur la base de la fréquence de présentation des plats servis au cours de 20 repas successifs selon les règles fixées à l'annexe I du présent arrêté (...)* ». Aux termes de l'annexe I du même arrêté : « *Au sens de la présente annexe, on entend par : / (...) / plat protidique : plat principal à base de viandes, poissons, œufs, abats ou fromages. / (...) Les fréquences figurant ci-dessous sont définies sur la base de 20 repas successifs. / (...) / 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 (...) ».* Ces dispositions ont vocation à garantir l'équilibre nutritionnel et la variété des menus des cantines scolaires.

Sur la demande de suspension :

**8.** Le 18 février 2021, la direction de l'éducation de la ville de Lyon a envoyé un courrier électronique aux parents d'élèves pour leur indiquer que la circulation du virus de la covid-19 et le développement de variants ont conduit le ministère de l'éducation nationale à définir un nouveau protocole sanitaire, visant en particulier à limiter le « brassage » d'élèves de classes différentes. La mise en œuvre de ce protocole implique de réserver des espaces dédiés par groupes d'enfants, en prévoyant une distance accrue entre eux. La ville, afin de maintenir l'accueil de tous les enfants, a en conséquence mis en place des mesures exceptionnelles. En particulier, afin d'optimiser le service de restauration, un seul menu sera proposé, qui ne comprendra pas de viande, et qui ne comprendra pas non plus de choix pour les entrées, les laitages ni les desserts. Les horaires pourront de plus être aménagés. Enfin, lorsque l'exiguïté des locaux normalement dédiés à la restauration implique de recourir à d'autres espaces, comme des gymnases ou des salles d'activité, des repas froids pourront être servis, en recherchant dans ce cas à assurer une rotation des élèves concernés. Le même courrier électronique précise que cette organisation, exceptionnelle et justifiée par les protocoles sanitaires applicables et les moyens disponibles, sera ajustée durant la première semaine de la rentrée. Cette décision est contestée en tant que, pour le plat protidique, si le poisson, les œufs et le fromage continueront d'être utilisés, il n'est en revanche pas prévu d'utiliser de la viande.

**9.** La ville de Lyon expose en défense qu'elle a dû redéfinir à bref délai les conditions de fonctionnement du service, qui concerne 26 000 usagers habituels, répartis entre 206 écoles. Elle précise qu'elle a recherché la solution la plus opérationnelle avec comme objectif premier de garantir la continuité du service, et qu'elle a pour ce faire repris la solution d'un menu unique sans viande qui avait été expérimentée sans difficulté notable en mai et juin 2020, dans un contexte pandémique comparable. Elle a ainsi renoncé temporairement à proposer le choix, normalement ouvert lors des inscriptions à la cantine, entre un menu classique, un menu complet sans viande ou un menu mixte. A cet égard, elle indique également que, pour l'identification d'un menu unique, parmi les différents menus qui sont normalement proposés, le menu complet sans viande a été à nouveau regardé comme le plus susceptible de convenir à tous les enfants qui fréquentent habituellement la cantine, quelles que soient les pratiques alimentaires en temps normal. Ce menu est par ailleurs celui dont la composition nutritionnelle a été validée par la commission des menus, qui regroupe des représentants de la ville, de l'entreprise responsable de la cuisine, des diététiciens, ainsi que des représentants de parents d'élèves. Enfin, la ville précise que cette solution de menu unique n'est envisagée en l'état que du 22 février au 9 avril 2021, soit pour une durée totale de sept semaines au plus.

**10.** Le développement pandémique de la covid-19, qui constitue une circonstance exceptionnelle, a justifié la mise en œuvre et la prorogation de l'état d'urgence sanitaire, en dernier lieu par la loi du 15 février 2021. Compte tenu du nombre élevé de décès et de malades, de la persistance de la circulation active du virus, de l'apparition et de la propagation rapide de plusieurs variants, ainsi que du risque particulier de contamination existant dans les institutions de restauration collective, le ministère de l'éducation nationale a mis en place et ajuste régulièrement des protocoles sanitaires, qui constituent des contraintes fortes d'organisation. Compte tenu du caractère exceptionnel de ces contraintes et de leur justification par des impératifs majeurs de santé publique, la seule circonstance qu'elles peuvent impliquer, de façon transitoire, des adaptations qui dérogent aux conditions normales de fonctionnement, dans le souci de maintenir l'ouverture à tous des services de restauration scolaire, et dans la stricte mesure de ce qui est justifié par les impératifs de sécurité sanitaire, n'est normalement pas de nature à caractériser une situation d'urgence au sens des dispositions précitées de l'article L.521-1. En particulier, la seule simplification temporaire de la composition des repas

décidée par la ville de Lyon, dans le souci de maintenir ouverts les services de restauration scolaire tout en fluidifiant le fonctionnement afin de juguler les risques de contamination, ne crée pas un risque sanitaire pour les enfants qui serait susceptible d'excéder le risque grave de contamination qui résulterait d'un engorgement des locaux dédiés, ni les conséquences préjudiciables qu'aurait la nécessité de fermer le service ou d'en réduire fortement l'accès. A la date de la présente ordonnance, un cycle complet de 20 repas n'est au demeurant pas encore achevé et la méconnaissance effective des dispositions précitées de l'arrêté du 30 septembre 2011 n'est encore que potentielle. Il résulte par ailleurs de l'instruction que la fluidification du fonctionnement des cantines a permis le respect du protocole sanitaire renforcé, sans que des difficultés particulières ne soient signalées. Enfin, eu égard à sa portée limitée, la mesure n'apparaît pas de nature à créer d'incidences graves pour les filières agricoles d'élevage. La mesure en cause, qui n'est qu'exceptionnelle et transitoire, ne crée donc pas, en l'état de l'instruction et eu égard à l'office du juge des référés, d'inconvénients qui soient susceptibles d'excéder ses justifications. La condition d'urgence n'étant, dans ces conditions, pas satisfaite, la demande de suspension ne peut qu'être rejetée, sans qu'il soit besoin de statuer sur les fins de non-recevoir opposées en défense. Il appartiendra toutefois à la ville de Lyon de réévaluer dans les meilleurs délais la situation, en coordination notamment avec les services de l'éducation nationale, afin de rechercher les conditions d'un retour à un fonctionnement normal, dans toute la mesure où les conditions sanitaires le permettront.

[...]

#### ORDONNE :

Article 1<sup>er</sup> : Les requêtes sont rejetées.

Article 2 : Les conclusions présentées par la ville de Lyon sur le fondement des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

[...]