

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL
DE NANCY**

jyg

N° 21NC01196

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COMMUNE DE BESANÇON
c/ Mme D... et M. B...

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

M. Martinez
Président

Mme Lambing
Rapporteure

La cour administrative d'appel de Nancy

(2^{ème} chambre)

M. Michel
Rapporteur public

Audience du 18 novembre 2021
Décision du 9 décembre 2021

30-01-03-01
C

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure :

Mme C... D... et M. A... B... ont demandé au tribunal administratif de Besançon d'annuler pour excès de pouvoir la décision du 12 septembre 2017 par laquelle le maire de Besançon a refusé d'inscrire leur fille au service public de restauration scolaire, ainsi que la décision du 7 décembre 2017 portant rejet de leur recours gracieux formé par courrier du 26 octobre 2017.

Par un jugement n° 1800075 du 24 avril 2018, le tribunal administratif de Besançon a annulé la décision de refus d'inscription au service public de restauration scolaire et la décision portant rejet de leur recours gracieux et enjoint à la commune de réexaminer la demande de Mme D... et de M. B... dans un délai de quinze jours à compter de la notification du jugement.

Par un arrêt n° 18NC01792 du 8 avril 2020, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel formé par la commune de Besançon contre ce jugement.

Par une décision du 12 avril 2021, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a, saisi d'un pourvoi présenté pour la commune de Besançon, annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 8 avril 2020 et a renvoyé l'affaire devant la même cour.

Procédure devant la cour :

Par une requête et des mémoires, enregistrés les 22 juin 2018, 5 février 2020, 14 septembre et 13 octobre 2021, la commune de Besançon, représentée par Me Lonqueue, demande à la cour :

1°) d'annuler le jugement n° 1800075 du tribunal administratif de Besançon du 24 avril 2018 ;

2°) de rejeter, en toutes ses conclusions, la demande présentée par Mme D... et M. B... devant le tribunal administratif de Besançon ;

3°) de ne pas admettre l'intervention volontaire de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques ;

4°) de mettre à la charge de Mme D... et de M. B... une somme de 1 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que :

- l'intervention de la Fédération des conseils de parents d'élèves de l'école publique n'est pas recevable, dès lors, d'une part, que l'association intervenante ne justifie pas d'un intérêt à agir et, d'autre part, que sa présidente n'a pas qualité pour la représenter en justice ;

- Mme D... et M. B... ne sauraient utilement invoquer, par la voie de l'exception, l'illégalité de l'article 10 du règlement des accueils périscolaires de la commune de Besançon pour l'année scolaire 2017/2018 au regard de l'article L. 131-13 du code de l'éducation, dès lors que les dispositions en cause ne s'appliquent pas au service de restauration scolaire à l'école maternelle ;

- la commune pouvait légalement opposer à Mme D... et à M. B... l'absence de place disponible pour refuser d'inscrire leur enfant au service public communal de restauration scolaire ;

- ni la lettre de l'article L. 131-13 du code de l'éducation, ni l'intention du législateur, telle qu'elle résulte des travaux parlementaires, n'imposent aux communes, qui ont choisi de créer un service de restauration scolaire pour les écoles primaires, dont elles ont la charge, d'adapter et de proportionner le service afin de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit ;

- une telle obligation, s'agissant d'un service public facultatif, serait contraire au principe de libre administration des collectivités territoriales et lui imposerait, à court terme, des contraintes techniques et financières excessives ;

- les dispositions de l'article L. 131-13 du code de l'éducation résultent d'un amendement parlementaire, qui visait à retranscrire dans la loi la jurisprudence du Conseil d'Etat, interdisant aux communes, sur le fondement du principe d'égal accès des usagers au service public, d'exclure dans le règlement des cantines scolaires les élèves dont les parents ne travaillent pas ;

- la décision en litige était justifiée au regard des limites de capacité d'accueil du site concerné, induites par les dispositions combinées des articles L. 227-4 et R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles.

Par des mémoires, enregistrés les 13 septembre 2018 et 17 septembre 2021, Mme C... D... et M. A... B..., représentés par Me Bluteau, concluent au rejet de la requête et à la mise à la charge de la commune de Besançon d'une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Ils soutiennent que les moyens invoqués par la commune de Besançon ne sont pas fondés.

Par des interventions, enregistrées les 13 septembre 2018 et 17 septembre 2021, la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques, représentée par Me Bluteau, conclut au rejet de la requête et à la mise à la charge de la commune de Besançon d'une somme de 2 000 euros en application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Elle soutient que les moyens invoqués par la commune de de Besançon ne sont pas fondés.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- le code de l'action sociale et des familles ;
- la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 ;
- la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 ;
- l'ordonnance n° 2020-1402 et le décret n° 2020-1406 du 18 novembre 2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme Lambing,
- les conclusions de M. Michel, rapporteur public,
- et les observations de Me Kukuryka, représentant la commune de Besançon et Me Bieder représentant Mme D... et M. B... et la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques.

Considérant ce qui suit :

1. Par un courrier du 31 juillet 2017, Mme D... et M. B... ont demandé au maire de Besançon que leur fille, élève à l'école maternelle Paul Bert, bénéficie, à compter de la rentrée scolaire, du service public de restauration scolaire qui y est organisé. Par une décision du 12 septembre 2017, le maire de Besançon a refusé de faire droit à leur demande en raison du manque de place disponible et leur a indiqué que leur demande serait ultérieurement réexaminée au vu de la fréquentation de ce service. Mme D... et M. B... ont formé contre cette décision, un recours gracieux en date du 26 octobre 2017, qui a été rejeté par décision du 7 décembre 2017. Par un jugement du 24 avril 2018, le tribunal administratif de Besançon a annulé ces deux

décisions pour excès de pouvoir. Par un arrêt du 8 avril 2020, la cour administrative d'appel de Nancy a rejeté l'appel que la commune de Besançon a formé contre ce jugement. Par une décision du 12 avril 2021, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux, a, saisi d'un pourvoi présenté pour la commune de Besançon, annulé l'arrêt de la cour administrative d'appel de Nancy du 8 avril 2020 et a renvoyé l'affaire devant la même cour.

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

2. D'une part, la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques, qui a notamment pour objet d'apporter aide et soutien aux parents d'élèves des établissements publics, a intérêt au maintien du jugement attaqué.

3. D'autre part, l'article 10 des statuts de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques prévoit que toute procédure judiciaire est décidée par une délibération du conseil d'administration qui mandate son président à cet effet. La fédération justifie que son conseil d'administration a, le 14 septembre 2021, mandaté sa présidente aux fins de déposer en son nom un mémoire en intervention volontaire devant la cour administrative d'appel de Nancy dans le cadre du présent litige.

4. Il résulte de ce qui précède que son intervention à l'appui du mémoire en défense présenté par Mme D... et M. B... est recevable.

Sur le moyen d'annulation retenu par le tribunal administratif :

5. 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.

6. Il ressort des pièces du dossier que le maire de Besançon a refusé l'inscription de l'enfant de Mme D... et M. B... pour le motif tiré du manque de place disponible en s'appuyant sur l'article 10 du règlement intérieur des accueils périscolaires pour l'année 2017/2018 qui subordonne l'inscription au service de restauration scolaire à la condition tenant au nombre de places disponibles suffisant. Il résulte de ce qui vient d'être dit au point 5 ci-dessus que l'autorité administrative a pu sans commettre d'erreur de droit opposer un tel motif. Dès lors, la commune de Besançon est fondée à soutenir que c'est à tort que les premiers juges ont estimé que Mme D... et M. B... étaient fondés à demander l'annulation des décisions des 12 septembre et 7 décembre 2017 par le moyen tiré de l'exception l'illégalité de l'article 10 du règlement d'accueil en tant que celui-ci subordonne l'inscription au service de restauration scolaire à l'existence de places disponibles dans les cantines.

7. Il appartient toutefois à la cour, saisie de l'ensemble du litige par l'effet dévolutif de l'appel, d'examiner l'autre moyen soulevé par Mme D... et M. B... devant le tribunal administratif de Besançon.

Sur l'autre moyen soulevé par Mme D... et M. B... en première instance :

8. Mme D... et M. B... doivent être regardés comme soutenant que l'autorité administrative, en prenant les décisions attaquées, a fait, en l'espèce, une inexacte application des dispositions de l'article de l'article L. 131-13 du code de l'éducation.

9. Mme D... et M. B... ont demandé, par courrier du 31 juillet 2017, l'inscription de leur fille aux services de restauration scolaire et d'accueil périscolaire à l'école maternelle de Paul Bert de Besançon. L'ensemble des places disponibles ayant déjà été attribuée, le maire de la commune de Besançon a, par décision du 12 septembre 2017, rejeté la demande de Mme D... et M. B... s'agissant de la restauration scolaire.

10. Il ressort des pièces du dossier, et notamment des écritures en appel, de la délibération du conseil municipal du 4 avril 2019 ainsi que de la note du 16 février 2021, produite par la commune de Besançon devant le Conseil d'Etat en réponse à une mesure d'instruction, que pour justifier de l'incapacité matérielle d'accueillir des enfants supplémentaires, la commune fait valoir les modalités d'organisation de son service et les mesures prises à la rentrée 2017 pour augmenter sa capacité d'accueil. Cent-cinquante places supplémentaires ont été ouvertes en novembre 2017 sur l'ensemble de ses soixante-cinq restaurants scolaires afin de faire face aux cinq cents demandes d'inscription à la cantine scolaire qui n'ont pu être satisfaites, inscrites sur liste d'attente. En outre, la commune indique que son organisation, à la rentrée 2017, reposait sur un système dit de « liaison chaude », constitué autour d'une cuisine centrale préparant cinq mille repas maximum par jour, livrés en chaud aux heures de repas dans les restaurants scolaires par dix chauffeurs. La commune précise que l'accroissement de la capacité d'accueil ne peut être envisagé qu'en adaptant son service de restauration scolaire vers un système dit de « liaison froide », avec une cuisine centrale plus grande et la livraison de plats froids échelonnée dans la matinée, qui seront ensuite réchauffés dans chaque restaurant scolaire, tous équipés alors d'installations de mise en température. Le coût de cette nouvelle organisation a été évalué à six millions d'euros. Il s'ensuit que le budget du service de restauration scolaire étant de sept millions d'euros en 2017, cet investissement génère une contrainte financière significative. S'il est indiqué dans la note du 16 février 2021 que la commune a modifié le mode d'approvisionnement de deux restaurants scolaires pour permettre la livraison de repas en liaison froide, cette action a été cependant menée entre 2017 et 2020. Il ne ressort pas ainsi des pièces du dossier que cette même mesure aurait pu être également prise dès la rentrée 2017 à l'école Paul Bert. Par ailleurs, l'organisation provisoire de deux services durant la pause méridienne ou l'installation de préfabriqués en vue d'accueillir des enfants supplémentaires, évoquées en défense, n'auraient en rien modifié les capacités d'accueil au service des restauration scolaire dès lors que, comme il a été dit précédemment, la cuisine centrale est dimensionnée pour produire un maximum de cinq mille repas. De plus, ces organisations supposent un délai de plusieurs semaines voire de plusieurs mois, afin de permettre notamment les recrutements supplémentaires de personnel, la commande de mobilier adapté, ou encore la location ou l'achat des modules préfabriqués. Or, les demandes formulées tardivement, comme c'est le cas pour l'enfant de Mme D... et M. B... en raison d'une mobilité professionnelle, ne permettent pas à la commune de s'adapter, dans un délai très contraint, à une demande d'inscription au service de restauration au-delà de la capacité maximale du service, déjà atteinte.

11. En outre, aux termes de l'article L. 227-4 du code de l'action sociale et des familles : « *La protection des mineurs, dès leur inscription dans un établissement scolaire en application de l'article L. 113-1 du code de l'éducation, qui bénéficient hors du domicile parental, à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels ou des loisirs, d'un mode d'accueil collectif à caractère éducatif entrant dans une des catégories fixées par décret en Conseil d'Etat, est confiée au représentant de l'Etat dans le département. (...)* ». Aux termes de l'article R. 227-1 du même code, relatif aux mineurs accueillis à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs, dans sa version applicable au présent litige : « *Les accueils mentionnés à l'article L. 227-4 sont ceux qui sont organisés par toute personne morale, tout groupement de fait ou par une personne physique si cette dernière perçoit une rétribution. Ils sont répartis dans les catégories ainsi définies : (...) / II.- Les accueils sans hébergement comprenant : (...) II.- Les accueils sans hébergement comprenant : (...) L'accueil de loisirs périscolaire est celui qui se déroule les jours où il y a école. L'effectif maximum accueilli est celui de l'école à laquelle il s'adosse. Lorsque l'accueil se déroule sur plusieurs sites ou lorsqu'il regroupe des enfants de plusieurs écoles, l'effectif maximum accueilli est limité à trois cents. (...)* ». Aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation : « (...) *Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants (...)* ». Aux termes de l'article L. 121-4-1 du même code dans sa version applicable au litige : « *I.- Au titre de sa mission d'éducation à la citoyenneté, le service public de l'éducation prépare les élèves à vivre en société et à devenir des citoyens responsables et libres, conscients des principes et des règles qui fondent la démocratie. Les enseignements mentionnés à l'article L. 312-15 et les actions engagées dans le cadre du comité prévu à l'article L. 421-8 relèvent de cette mission. / II.- Le champ de la mission de promotion de la santé à l'école comprend : 1° La mise en place d'un environnement scolaire favorable à la santé ; (...)* ». Aux termes de l'article L. 421-8 du même code : « *Le comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté présidé par le chef d'établissement a pour mission d'apporter un appui aux acteurs de la lutte contre l'exclusion. / Ce comité a pour mission de renforcer sur le terrain les liens entre l'établissement d'enseignement, les parents les plus en difficulté et les autres acteurs de la lutte contre l'exclusion. (...)* ».

12. Il résulte de ces dispositions que les articles L. 227-4 et R. 227-1 du code de l'action et sociale et des familles, dont se prévaut la commune de Besançon, sont relatives aux accueils de loisirs, dits éducatifs, dont le taux d'encadrement et les effectifs maximaux des accueils sont strictement déterminés. Si le service de restauration scolaire n'est pas directement visé par ces dispositions du code de l'action et sociale et des familles, il n'en demeure pas moins que ce service est indispensable à l'accomplissement de l'activité d'enseignement et participe notamment aux objectifs de lutte contre les inégalités sociales, de promotion de la santé à l'école et d'éducation à la citoyenneté, fixés par les articles L. 121-4-1 et L. 421-8 du code de l'éducation. Dans ces conditions, le service de restauration scolaire, qui fait partie intégrante de l'organisation de la pause méridienne, doit nécessairement tenir compte des diverses contraintes notamment juridiques et matérielles découlant en l'occurrence de l'application des règles fixées par le code de l'action sociale et des familles aux accueils périscolaires. Il s'ensuit que le seuil de trois cents enfants fixés par l'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles a pu constituer pour la commune de Besançon une contrainte légale et matérielle à l'organisation de son service de restauration scolaire.

13. Il ressort des pièces du dossier que le groupe scolaire Paul Bert relevait, à la rentrée 2017, d'un accueil dit multi-sites au sens de l'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles. La commune établit que, pour l'année scolaire 2017/2018, deux cent quatre-vingt-dix-neuf enfants étaient accueillis simultanément. Dans ces conditions, compte tenu de ce qui a été dit précédemment, pour se prononcer sur la demande d'inscription au service de restauration

scolaire de Mme D... et M. B..., la commune a pu prendre en considération l'effectif maximum de trois cents élèves au titre des règles fixées par le code de l'action sociale et des familles aux accueils périscolaires.

14. Il résulte de l'ensemble de ces circonstances que la commune de Besançon doit être regardée comme démontrant qu'à la date de sa décision, la capacité maximale d'accueil de ce service public était atteinte et qu'elle était dans l'incapacité matérielle et financière d'y remédier à court terme. Il s'ensuit qu'en l'espèce l'autorité administrative a pu légalement opposer le motif tiré du manque de place disponible au sein du service de restauration scolaire pour rejeter la demande d'inscription litigieuse.

15. Il résulte de tout ce qui précède que la commune de Besançon est fondée à soutenir que c'est à tort que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Besançon a annulé sa décision du 12 septembre 2017 qui refuse l'inscription de la fille de Mme D... et M. B... au service de restauration scolaire, ainsi que la décision du 7 décembre 2017 portant rejet du recours gracieux des intéressés.

Sur les frais de l'instance :

16. D'une part, il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions de la commune de Besançon, au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. D'autre part, les dispositions de cet article font obstacle à ce qu'une somme soit mise à la charge de la commune de Besançon qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Les conclusions présentées à ce titre par Mme D... et M. B... ainsi que par la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques ne peuvent, dès lors, qu'être rejetées.

D E C I D E :

Article 1^{er}: L'intervention de la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques est admise.

Article 2: Le jugement du tribunal administratif de Besançon du 24 avril 2018 est annulé.

Article 3: La demande présentée par Mme D... et M. B... devant le tribunal administratif de Besançon est rejetée.

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

Article 5: Le présent arrêt sera notifié à la commune de Besançon, à Mme D... , à M. B... et à la Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques.

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

Délibéré après l'audience du 18 novembre 2021, à laquelle siégeaient :

M. Martinez, président de chambre,
M. Agnel, président assesseur,
Mme Lambing, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 9 décembre 2021.

La rapporteure,

Le président,

Signé : S. LAMBING

Signé : J. MARTINEZ

La greffière,

Signé : C. SCHRAMM

La République mande et ordonne au ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, à la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, chacun en ce qui les concerne, ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,
La greffière,

C. SCHRAMM