

La surveillance des enfants dans une cantine scolaire

Les cantines scolaires sont un service municipal facultatif, organisé par et sous la responsabilité du maire de la commune. La municipalité est donc responsable des enfants durant la totalité du temps qui sépare la fin des classes du matin et la reprise des classes de l'après-midi, c'est-à-dire non seulement durant le temps du repas, mais également pendant celui qui précède et qui le suit en dehors du service d'enseignement proprement dit.

Etant donné que c'est un service public facultatif, il n'existe pas de réglementation en la matière.

Toutefois, on peut s'inspirer d'autres textes pour mettre en place un service de surveillance sécurisée qui tend à protéger les intérêts de la commune en cas d'accident.

1. Organiser la surveillance.

A : Peut-on déléguer la surveillance à une personne privée ?

D'après la circulaire n° 97-178 relative à la surveillance et la sécurité des élèves dans les écoles publiques précise que pendant le service de cantine les personnes chargées de la surveillance des élèves peuvent être des agents communaux. Il est à noter que dans ce cas, le directeur de l'école n'a pas de directives à leur donner.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, dans un avis du 7 octobre 1986, précise que *"les communes ne peuvent confier à des personnes privées que la fourniture ou la préparation des repas, à l'exclusion des missions qui relèvent du service de l'enseignement public et notamment, de la surveillance des élèves."*

Ainsi, pour assurer la surveillance des élèves à la cantine, *"le maire à défaut d'un cadre d'emploi de fonctionnaires territoriaux susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes, peut soit recourir sur la base du volontariat à des fonctionnaires enseignants de l'Etat ou bien à des fonctionnaires territoriaux, qui assureront la surveillance à titre d'activité accessoire, soit recruter des agents non titulaires pour accomplir cette tâche"*(QE - JO Sénat - 22 février 1996, p.412).

La participation des enseignants au service de surveillance des cantines scolaires est basée sur le volontariat. Les enseignants sont dégagés de toute obligation de surveillance en dehors des heures scolaires. Ils peuvent donc refuser d'assurer le service de surveillance des cantines si le maire les a sollicités pour cela. S'ils souhaitent assumer ce service, ils doivent demander l'autorisation à l'inspecteur d'académie. La commune les rémunère ensuite selon un barème fixé annuellement par une note de service publiée au Bulletin officiel du Ministère de l'éducation nationale (*à partir du 1^{er} février 2005, Note de service n° 2005 -024 du 4 février 2005, publiée au BOEN n°7 du 17 février 2005, voir en annexe 2*).

B : Comment organiser la surveillance?

- Le nombre de surveillants :

Aucun texte ne fixe le rapport entre le nombre d'enfants et le nombre de surveillants nécessaires.

Mise à jour le 11 mai 2005.

La circulaire n°79 PME du 8 octobre 1979 relative aux garderies périscolaires précise simplement que le personnel doit être suffisant pour que la sécurité et les conditions d'accueil des enfants soient satisfaisantes.

En l'absence de normes précises, le gestionnaire du service **peut s'inspirer** de la réglementation relative aux centres de loisirs sans hébergement (*Article R. 227-16 Code de l'action sociale et des familles, voir annexe 1*).

Celle-ci prévoit que pour l'accueil des enfants scolarisés aux heures qui précèdent et suivent la classe, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation est fixé à :

- un animateur pour quatorze mineurs,

- pour les accueils concernant **exclusivement les mineurs de moins de six ans**, cet effectif est fixé à un animateur pour dix mineurs.

- La qualification du personnel

Aucun texte ne requiert de qualification particulière pour la surveillance des élèves à la cantine municipale.

Toutefois le rapport surveillants/enfants donné précédemment suppose que le personnel soit formé (BAFA, BAFD) pour assurer cette surveillance. Si ce n'est pas le cas, il appartient à la commune d'apprécier les mesures nécessaires pour assurer la sécurité de tous. Ainsi, il peut être envisagé au minimum une qualification de secourisme pour ces surveillants.

Par ailleurs, les codes de la santé publique (article R.180-14) et de l'action sociale (articles L.321-1 et L.312-2) posent une exigence de probité pour le personnel qui intervient auprès de mineurs.

Ainsi aucune personne ayant été condamnée pour des faits contraires à l'honneur, à la probité et aux bonnes moeurs ne peut être recrutée comme personnel d'une structure accueillant des mineurs.

2. L'engagement de la responsabilité de la commune.

A : La responsabilité de la commune : principe.

Lorsqu'un service de cantine est organisé par la municipalité, celle-ci est responsable des enfants durant la totalité du temps qui sépare la fin des classes du matin et la reprise des classes de l'après-midi, c'est-à-dire non seulement durant le temps du repas mais également pendant celui qui précède et qui le suit en dehors du service de l'enseignement proprement dit.

Dans le cas où un enfant échapperait à la surveillance du personnel recruté par la municipalité du service de cantine, seule la responsabilité de la commune pourrait être engagée.

Mise à jour le 11 mai 2005.

B : L'appréciation des tribunaux

Les tribunaux apprécient souverainement au cas par cas.

Ainsi, suite à un accident survenu à un enfant en raison du nombre insuffisant de surveillants, soit un pour cinquante enfants, la responsabilité de la commune a été retenue (CAA Lyon, 25 mai 1989. Commune de Jonquières).

Suite à la mort d'une fillette qui s'était étouffée avec un morceau de pomme, le tribunal administratif a considéré la ville de Poitiers responsable de l'accident pour manque de surveillance et absence de connaissance des gestes salvateurs de « fausse route » alimentaire. Cette méconnaissance des soins adéquats *"sont révélateurs d'un défaut d'organisation du service de nature à engager la responsabilité de la commune de Poitiers"* (TA Poitiers, 02 février 1994, M. Chavigneau).

Par contre, une question écrite (JOAN 1^{er} avril 1996 p.1770) précise que *"les directeurs d'école, pris ès qualité, n'engagent pas leur responsabilité ni, par suite celle de l'Etat sur le fondement de la loi du 5 avril 1937 en s'abstenant d'intervenir dans la surveillance des cantines scolaires (...)"*. Cette réponse s'appuie sur un arrêt de la cour de cassation du 12 décembre 1994 qui n'avait pas retenu la responsabilité du directeur puisque les élèves étaient placés sous la surveillance d'employés communaux sur lesquels les directeurs n'ont aucune autorité.

C : Prévenir l'engagement de la responsabilité.

De manière à préserver tant les intérêts de la commune que la sécurité des enfants, il s'avère nécessaire de prévoir un règlement intérieur.

L'édition d'un tel règlement relève de la seule compétence du conseil municipal à qui il revient de fixer les mesures générales d'organisation des services publics communaux.

Ainsi, il s'agit d'intégrer dans ce règlement notamment toutes les questions relatives à la sécurité. Ainsi un règlement intérieur de cantine scolaire peut indiquer les règles générales les heures d'ouverture, l'effectif et les obligations du personnel.

Ce document ne constitue non pas une simple mesure d'ordre intérieur, mais un acte administratif susceptible de recours.

En effet, le Conseil d'Etat dans un arrêt du 28 avril 1994, Potier, a considéré qu'un règlement qui avait été établi par un groupe de personnes comportant outre le maire, la directrice de l'école, des instituteurs et des parents d'élèves et qui prévoyait notamment la possibilité d'exclure définitivement de ce service des élèves indisciplinés constituait un acte administratif susceptible de recours. Le règlement a donc été annulé et l'arrêt précise que l'édition du règlement relève de la seule compétence du conseil municipal à qui incombe la fixation de mesures générales d'organisation des services publics communaux.

Annexe 1 : CODE DE L'ACTION SOCIALE ET DES FAMILLES

Sous-section unique : Dispositions générales

Article R227-1

Constituent un placement de vacances les accueils de mineurs avec hébergement organisés par une personne physique ou morale dans une ou plusieurs familles pendant les périodes de vacances des classes mentionnées à l'article L. 521-1 du code de l'éducation, dès lors que ces accueils excèdent une durée de cinq nuits consécutives.

Constituent un centre de vacances les accueils collectifs de mineurs avec hébergement, autres que ceux mentionnés à l'alinéa précédent, pendant les périodes de vacances mentionnées à l'article L. 521-1 du code de l'éducation, dès lors que le nombre de mineurs accueillis est au moins égal à douze et que la durée de leur hébergement est supérieure à cinq nuits consécutives.

Constituent un centre de loisirs les accueils collectifs d'au moins huit mineurs sans hébergement, en dehors d'une famille, pendant quinze jours au moins au cours d'une même année. Le nombre des mineurs accueillis dans un même centre de loisirs ne peut être supérieur à 300.

Article R227-2

1° Les personnes organisant l'accueil en France de mineurs mentionné à l'article R. 227-1 doivent en faire préalablement la déclaration au représentant de l'Etat dans le département. A moins qu'il ne s'oppose à l'organisation de cet accueil, celui-ci délivre un récépissé, lequel vaut autorisation.

Dans le cas où la personne qui organise un accueil de mineurs est établie en France, la déclaration est effectuée auprès du préfet du département du lieu du domicile ou du siège social.

° Celui-ci en transmet copie au préfet du département où l'accueil doit se dérouler.

Dans le cas où la personne qui organise l'accueil de mineurs est établie à l'étranger, la déclaration est effectuée auprès du préfet du département où cet accueil doit se dérouler.

° Les modalités de cette déclaration et de la délivrance du récépissé sont fixées par arrêté du ministre de l'intérieur, du ministre chargé de l'action sociale et du ministre chargé de la jeunesse.

2° Toute personne établie dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen organisant sur le territoire de l'un de ces Etats l'accueil de mineurs de nationalité française ou résidant habituellement en France peut effectuer une déclaration auprès de l'autorité administrative selon des modalités prévues par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la jeunesse.

Mise à jour le 11 mai 2005.

Cette déclaration donne lieu à la délivrance d'une attestation si la personne concernée est soumise de la part de l'Etat membre où elle est établie à des règles équivalentes à celles résultant des articles L. 227-4 à L. 227-12 et des textes pris pour leur application.

Article R227-3

Les organisateurs mentionnés à l'article R. 227-2 vérifient que les personnes appelées, à quelque titre que ce soit, à prendre part à un accueil de mineurs n'ont pas fait l'objet d'une mesure administrative prise en application des articles L. 227-10 et L. 227-11.

A cet effet, ils peuvent avoir accès au fichier des personnes ayant fait l'objet d'une telle mesure, qui est établi dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la jeunesse, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Article R227-4

L'injonction mentionnée à l'article L. 227-11 est adressée par le préfet du lieu du déroulement de l'accueil et précise le ou les motifs pour lesquels elle est prononcée ainsi que le délai accordé à l'intéressé pour mettre fin aux manquements et risques signalés. Elle est notifiée à l'organisateur de l'accueil ainsi qu'au responsable de l'accueil des mineurs mentionné à l'article R. 227-1 ou à l'exploitant des locaux les accueillant.

L'arrêté préfectoral interrompant ou mettant fin à cet accueil ou prononçant la fermeture du centre de vacances ou du centre de loisirs est notifié dans les mêmes conditions. Il est motivé.

Article R227-5

Les centres mentionnés à l'article R. 227-1, sauf ceux organisant des loisirs itinérants, doivent disposer de lieux d'activités abrités, adaptés aux conditions climatiques. Ils doivent être organisés de façon à permettre une utilisation distincte par les filles et par les garçons de plus de six ans d'installations sanitaires en nombre suffisant, eu égard à l'effectif accueilli. Ils doivent respecter les conditions hygiéniques applicables aux établissements de restauration collective à caractère social. Ils doivent disposer d'un lieu permettant d'isoler les malades.

Lorsque ces centres sont organisés dans des bâtiments, ceux-ci doivent satisfaire aux conditions techniques d'hygiène et de sécurité requises notamment par les règles de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public, par les règles générales de construction et par le règlement sanitaire départemental en vigueur.

Article R227-6

Les centres de vacances mentionnés à l'article R. 227-1 doivent être organisés de façon à permettre aux filles et aux garçons âgés de plus de six ans de dormir dans des lieux séparés. Chaque mineur hébergé doit disposer d'un moyen de couchage individuel.

Article R227-7

L'admission d'un mineur selon l'une des modalités prévues à l'article R. 227-1 est subordonnée à la production d'un document attestant qu'il a satisfait aux obligations fixées par la législation relative aux vaccinations. Elle est également soumise à la fourniture par les

Mise à jour le 11 mai 2005.

responsables légaux du mineur de renseignements d'ordre médical dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de la jeunesse.

Ce document est adressé à l'organisateur de l'accueil ou à son représentant qui s'assure du respect de la confidentialité des informations.

Article R227-8

Les personnes qui participent à l'un des accueils mentionnés à l'article R. 227-1 doivent produire, avant leur entrée en fonction, un document attestant qu'elles ont satisfait aux obligations légales en matière de vaccination.

Article R227-9

L'organisateur d'un centre mentionné à l'article R. 227-1 met à la disposition du directeur du centre et de son équipe :

1° Des moyens de communication permettant d'alerter rapidement les secours ;

2° La liste des personnes et organismes susceptibles d'intervenir en cas d'urgence.

Un registre mentionnant les soins donnés aux mineurs est tenu par le directeur du centre.

Le suivi sanitaire est assuré, dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé de la santé et du ministre chargé de la jeunesse, par une personne désignée par le directeur du centre.

Article R227-10

L'aménagement de l'espace dans lequel se déroulent les activités physiques ainsi que le matériel et les équipements utilisés pour leur pratique doivent permettre d'assurer la sécurité des mineurs. Un arrêté du ministre chargé de la jeunesse fixe, en tant que de besoin, les modalités d'application du présent article.

Article R227-11

Les personnes organisant l'accueil des mineurs ou leur représentant sont tenues d'informer sans délai le préfet du département du lieu d'accueil de tout accident grave ainsi que de toute situation présentant ou ayant présenté des risques graves pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs.

Elles informent également sans délai de tout accident ou maladie les représentants légaux du mineur concerné.

Article R227-12

Les fonctions d'animation en centres de vacances et en centres de loisirs peuvent être exercées :

1° Par les titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur ou d'un diplôme, titre ou certificat de qualification figurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé de la jeunesse après avis du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse ;

Mise à jour le 11 mai 2005.

2° Par les personnes qui, dans le cadre de la préparation du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur ou de l'un des diplômes ou titres figurant sur la liste mentionnée au 1°, effectuent un stage ou une période de formation en milieu professionnel dans un centre de vacances ou un centre de loisirs ;

3° AË titre subsidiaire, par des personnes autres que celles mentionnées aux 1° et 2° ci-dessus.

Le nombre des personnes titulaires des qualifications mentionnées au 1° ne peut être inférieur à la moitié de l'effectif requis. Celui des personnes mentionnées au 3° ne peut être supérieur à 20 % dudit effectif.

Article R227-13

Des diplômes ou titres spécifiques peuvent être exigés pour certaines activités physiques dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de la jeunesse.

Article R227-14

Les fonctions de direction des centres de vacances et des centres de loisirs peuvent être exercées :

1° Par les personnes titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur ou d'un diplôme, titre ou certificat de qualification figurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé de la jeunesse après avis du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse ;

2° Les personnes qui, dans le cadre de la préparation du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur ou de l'un des diplômes ou titres figurant sur la liste mentionnée au 1°, effectuent un stage ou une période de formation en milieu professionnel dans un centre de vacances ou un centre de loisirs.

Dans les centres de loisirs accueillant pendant plus de quatre-vingts jours un effectif supérieur à quatre-vingts mineurs, peuvent seules exercer les fonctions de direction :

-les personnes titulaires d'un diplôme, titre ou certificat de qualification figurant à la fois sur la liste mentionnée au 1° du présent article et au répertoire national des certifications professionnelles prévu à l'article L. 335-6 du code de l'éducation ;

-jusqu'au 1er septembre 2005, les personnes titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions de directeur qui justifient, à la date d'entrée en vigueur du décret n° 2004-154 du 17 février 2004 modifiant le décret n° 2002-883 du 3 mai 2002 relatif à la protection des mineurs à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs, avoir exercé ces fonctions dans un ou plusieurs centres de vacances ou centres de loisirs pendant une période cumulée correspondant à vingt-quatre mois au moins à compter du 1er janvier 1997.

Article R227-15

Sous réserve des dispositions de l'article R. 227-16, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation dans les centres de loisirs est fixé comme suit :

1° Centres de loisirs accueillant des mineurs de moins de six ans : un animateur pour huit mineurs ;

Mise à jour le 11 mai 2005.

2° Centres de loisirs accueillant des mineurs de six ans et plus : un animateur pour douze mineurs.

Article R227-16

Pour l'accueil des enfants scolarisés aux heures qui précèdent et suivent la classe, l'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation est fixé à un animateur pour quatorze mineurs sauf pour les accueils concernant exclusivement les mineurs de moins de six ans, pour lesquels cet effectif est fixé à un animateur pour dix mineurs.

Article R227-17

Dans les centres de loisirs accueillant quatre-vingts mineurs au plus pendant une durée égale au plus à quatre-vingts jours, le directeur est inclus dans l'effectif des personnes exerçant des fonctions d'animation.

Article R227-18

L'effectif minimum des personnes exerçant des fonctions d'animation dans les centres de vacances est fixé comme suit :

1° En ce qui concerne les centres de vacances accueillant des mineurs âgés de moins de six ans : un animateur pour huit mineurs ;

2° En ce qui concerne les centres de vacances accueillant des mineurs âgés de six ans et plus : un animateur pour douze mineurs.

Article R227-19

Lorsque l'effectif d'un centre de vacances est supérieur à cent mineurs, le directeur doit être assisté d'un ou plusieurs adjoints, qui doivent satisfaire aux conditions de qualification mentionnées à l'article R. 227-14, à raison d'un adjoint supplémentaire par tranche de cinquante mineurs au-delà de cent.

Article R227-20

Ne sont pas compris dans les effectifs minima mentionnés aux articles R. 227-15, R. 227-16, R. 227-17 et R. 227-18 les personnes qui, sans être titulaires de la qualification requise pour exercer des fonctions d'animation, interviennent dans le cadre des objectifs pédagogiques développés par le centre de vacances ou le centre de loisirs.

Article R227-21

Des titres et diplômes étrangers peuvent être reconnus équivalents aux titres et diplômes français permettant d'exercer des fonctions d'animation ou des fonctions de direction dans les centres de vacances et dans les centres de loisirs. Ils sont inscrits par arrêté du ministre chargé de la jeunesse sur les listes mentionnées aux articles R. 227-12 et R. 227-14, après avis du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse.

Le directeur régional de la jeunesse, des sports et des loisirs du lieu de domicile du demandeur délivre l'attestation d'équivalence à toute personne titulaire d'un diplôme ou d'un titre étranger inscrit sur les listes mentionnées à l'alinéa précédent.

Article R227-22

Peuvent être autorisés à exercer en France les fonctions d'animation ou de direction d'un centre de vacances ou d'un centre de loisirs les ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen qui, sans être titulaires d'un diplôme figurant sur les listes mentionnées aux articles R. 227-12 et R. 227-14, possèdent :

1° Un titre acquis dans un Etat mentionné à l'alinéa précédent réglementant l'exercice de la fonction concernée ;

2° Un titre acquis dans un pays tiers, admis en équivalence dans un Etat cité au premier alinéa qui réglemente l'exercice de cette fonction, et justifient avoir exercé la fonction concernée pendant deux années au moins dans cet Etat ;

3° Un diplôme sanctionnant un cycle d'études orienté spécifiquement vers l'exercice de la fonction qu'ils désirent exercer en France, délivré par une autorité compétente d'un Etat cité au premier alinéa ou dans des conditions définies par cet Etat ;

4° Un titre autre que ceux mentionnés aux 1°, 2° et 3° ci-dessus, délivré par une autorité compétente d'un Etat cité au premier alinéa ou dans des conditions définies par cet Etat dès lors que les intéressés justifient, dans la fonction, d'une expérience professionnelle de deux années au moins acquise dans un Etat cité au premier alinéa qui ne réglemente pas l'exercice de la fonction concernée.

Dans tous les cas, lorsque la formation de l'intéressé porte sur des programmes substantiellement différents de ceux du diplôme exigé par la législation nationale ou lorsque le titre dont il justifie ne prépare pas à l'intégralité des fonctions auxquelles donne accès la possession du diplôme national, l'autorité compétente peut exiger que le demandeur choisisse soit de se soumettre à une épreuve d'aptitude, soit d'accomplir un stage d'adaptation dont la durée ne peut excéder deux ans et qui fait l'objet d'une évaluation.

La décision est notifiée par le directeur régional de la jeunesse, des sports et des loisirs du lieu de domicile du demandeur, après avis du Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse, dans un délai de quatre mois à compter du dépôt de la demande dans ses services.

Un arrêté du ministre chargé de la jeunesse précise la composition du dossier de demande d'équivalence et détermine les modalités du dépôt de la demande.

Mise à jour le 11 mai 2005.

Annexe 2 : note de service n° 2005-024 sur les travaux supplémentaires effectués par les enseignants des écoles.

RÉMUNÉRATION

Travaux supplémentaires effectués par les enseignants des écoles

NOR : MENF0500193N

RLR : 217-2

NOTE DE SERVICE N°2005-024 DU 4-2-2005

Les taux de rémunération des travaux supplémentaires effectués en dehors de leur service normal par les enseignants des écoles pour le compte et à la demande des collectivités territoriales sont modifiés à compter du 1er février 2005. En effet, le décret n° 2005-31 du 15 janvier 2005 a majoré les traitements des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation. En conséquence, les taux horaires des heures supplémentaires effectuées pour le compte et à la demande des collectivités territoriales en application décret n° 66-0787 du 14 octobre 1966 modifié, sont fixés ainsi qu'il suit :

	À compter du 1er février 2005
TAUX DE L'HEURE D'ENSEIGNEMENT	
Instituteurs exerçant ou non les fonctions de directeur d'école élémentaire	16,46€
Instituteurs exerçant en collège	18,10 €
Professeurs des écoles classe normale exerçant ou non des fonctions de directeur d'école	18,50 €
Professeurs des écoles hors classe exerçant ou non des fonctions de directeur d'école	20,35 €
TAUX DE L'HEURE D'ÉTUDE SURVEILLÉE	
Instituteurs exerçant ou non les fonctions de directeur d'école élémentaire	14,81 €
Instituteurs exerçant en collège	16,29 €
Professeurs des écoles classe normale exerçant ou non des fonctions de directeur d'école	16,65 €
Professeurs des écoles hors classe exerçant ou non des fonctions de directeur d'école	18,32 €
TAUX DE L'HEURE DE SURVEILLANCE	
Instituteurs exerçant ou non les fonctions de directeur d'école élémentaire	9,87 €
Instituteurs exerçant en collège	10,86 €
Professeurs des écoles classe normale exerçant ou non des fonctions de directeur d'école	11,10 €
Professeurs des écoles hors classe exerçant ou non des fonctions de directeur d'école	12,21 €

Pour le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et par délégation,
Le directeur des affaires financières
Michel DELLACASAGRANDE