



Paris, le 21 NOV. 2012

Décision du Défenseur des droits n°MLD-2012-159

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 2 de son Protocole additionnel n° 1 ;

Vu la directive 2003/109 du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ;

Vu l'article L. 111-1 du Code de l'éducation ;

Saisi, par courriel en date du 3 août 2011, d'une réclamation de Madame X concernant le refus d'admission de ses enfants à l'Ecole Européenne de Y, qu'elle estime en lien avec sa nationalité, le Défenseur des droits, en vue de régler la situation exposée dans la note récapitulative ci-jointe, décide de présenter des observations devant le tribunal administratif saisi de cette affaire.

Le Défenseur des droits

Dominique Baudis

Note récapitulative

Le Défenseur des Droits a été saisi, par courriel en date du 3 août 2011, d'une réclamation de Madame X concernant le refus d'admission de ses enfants à l'Ecole Européenne Y, qu'elle estime en lien avec sa nationalité.

FAITS :

Madame X et son époux sont de nationalité ukrainienne. Depuis l'embauche de Monsieur X auprès du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg en 2004, les époux se sont installés en France. Ils ont deux enfants, S. et O.

En 2011, les époux décident de scolariser S. et O. à l'Ecole européenne Y respectivement en CP et en maternelle (1^{ère} année) francophone.

Ils remplissent deux dossiers d'inscription le 31 janvier 2011, le jour même de l'ouverture des inscriptions en ligne (référéncés 627405VASO et 162244VAOR).

Au sein de l'Ecole européenne Y :

- sont admis de plein droit les enfants du personnel du Parlement européen, des services du Médiateur et d'autres institutions européennes (catégorie A1). La réclamante ne remet pas ce principe en question.
- pour les autres enfants, sont prioritaires les enfants du personnel des institutions et organisations européennes autres que les institutions communautaires. Aucune condition de nationalité n'est prévue.

Les enfants de Monsieur et Madame X relèvent de la catégorie B1 correspondant aux enfants du personnel des institutions et organisations européennes autres que les institutions communautaires.

Par courrier du 3 juin 2011, l'inspectrice d'académie adjointe informe Monsieur et Madame X que leurs enfants ne sont pas acceptés au sein de l'Ecole européenne Y en raison du manque de places disponibles.

Par courrier du 6 juin 2011, ces derniers forment un recours gracieux auprès de l'inspecteur d'académie. Dans ce courrier, ils critiquent le fait que les enfants admis en maternelle et en primaire pour l'année scolaire 2011-2012 sont ceux dont les parents possèdent la nationalité de l'un des Etats membres de l'Union européenne (UE). A l'inverse, les enfants du personnel du Conseil de l'Europe dont les parents ne possèdent pas la nationalité d'un des Etats de l'UE ne figurent pas dans la liste.

Par courrier en date du 12 juillet 2011, l'inspecteur d'académie confirme le manque de places disponibles. Il précise que pour départager les dossiers de la catégorie B1, dont les enfants de la réclamante relèvent, « [après admission des frères et sœurs des enfants déjà scolarisés à l'école], *nous nous appuyés sur les principes qui ont engendré la création de l'école : servir les intérêts des fonctionnaires de l'Union Européenne [...]* ».

En réponse à l'enquête menée par les services du Défenseur des droits, le Secrétaire général de l'Académie de Y a précisé, dans un courrier du 22 mars 2012, que les demandes étant supérieures aux capacités d'accueil, l'inspecteur d'académie a été contraint d'adopter les critères de sélection suivants pour départager les candidatures :

1. le regroupement des fratries (frères ou sœurs déjà scolarisés à l'Ecole européenne Y ou dans une autre école européenne) ;

2. enfants de ressortissants d'un Etat membre de l'UE, maîtrisant le français à des degrés variables ;
3. enfants plurilingues de parents dont l'un est français et l'autre ressortissant d'un Etat membre de l'UE ;
4. enfants plurilingues de parents dont l'un est français, l'autre ressortissant d'un Etat non membre de l'UE ;
5. enfants de parents ressortissants d'Etats non membres de l'UE, maîtrisant le français à des degrés variables ;
6. enfants français plurilingues de parents français ;
7. enfants monolingues de parents français et ne parlant que le français.

L'Ecole disposait de 27 places en 1^{ère} année de maternelle en 2011. Sept élèves ont été inscrits de plein droit car leurs parents travaillaient pour le Médiateur européen, la Commission européenne et le Parlement européen. Les vingt autres élèves, dont l'un des parents appartenait à la catégorie B1, ont été inscrits en fonction des critères suivants :

- 5 élèves appartenant à une fratrie, dont l'un des enfants fréquentait déjà l'école européenne (critère 1) ;
- 6 élèves étaient les enfants d'un ressortissant de l'UE et maîtrisant le français (critère 2) ;
- 3 élèves étaient les enfants plurilingues d'un parent français et d'un parent ressortissant d'un autre Etat de l'Union (critère 3) ;
- 6 élèves étaient des enfants plurilingues d'un parent français et d'un ressortissant d'un Etat non membre de l'Union européenne (critère 4).

Onze élèves, dont les parents relevaient de la catégorie B1, n'ont pu être inscrits. Parmi ces enfants,

- l'un était plurilingue ayant un parent français et un parent ressortissant d'un Etat non membre de l'Union européenne (critère 4)
- 4 élèves étaient des enfants de ressortissants d'un Etat non membre de l'UE, maîtrisant le français à des degrés variables (critère 5)
- 6 élèves étaient des enfants monolingues de Français et ne parlant que le français (critère 7).

Le dossier d'inscription d'O. a été instruit et rejeté sur la base du critère 5.

Pour l'admission en CP en 2011, l'Ecole disposait de 25 places. Ont été inscrits les 23 élèves déjà scolarisés en 2010. Les deux autres places restantes ont été attribuées à un enfant d'une même fratrie déjà scolarisée et à un enfant dont l'un des parents travaillait pour le Collège européen de police qui est une institution européenne.

Le dossier d'inscription de S. a été instruit et rejeté sur cette base.

En réponse au courrier de notification de charges du Défenseur des droits, la Rectrice de l'académie de Y indique dans un courrier du 11 septembre 2012, que la forme prise par l'Ecole, à savoir un établissement public local d'enseignement, lui permet de disposer de la personnalité juridique et d'adopter une gestion administrative et financière identique à celle des écoles primaires et des établissements publics locaux d'enseignement.

Toutefois, la Rectrice relève que l'Ecole européenne Y n'appartient pas au système éducatif français.

D'une part, elle souligne que l'organisation des enseignements et la scolarité sont dérogoires par rapport à celles des établissements de l'Education nationale.

D'autre part, les autorités éducatives de l'académie de Y agissent sous l'égide et le contrôle du Conseil supérieur des écoles européennes et de son secrétariat général, qui sont des organes relevant de l'autorité de la Commission européenne, notamment en matière

d'admission des élèves. Elles arrêtent des décisions qu'elles ne prendraient pas à l'occasion des inscriptions dans les écoles, les collèges et les lycées français, à savoir distinguer des admissions de plein droit et des admissions prioritaires, en fonction du statut de fonctionnaires européens des parents.

Cela étant, la Rectrice reconnaît que les autorités éducatives de l'académie de Y ont défini des règles d'admission supplémentaires pour adapter les inscriptions aux capacités d'accueil. Afin de départager les dossiers relevant de la catégorie B1, à laquelle appartient la majorité des demandes, le directeur académique s'est fondé, « *non pas directement sur la nationalité des parents, mais sur leur appartenance à un Etat membre de l'Union européenne* ». La Rectrice estime dès lors qu'un tel critère ne saurait être qualifié de discrimination dès lors qu'il s'appuie sur l'institution qui a été à l'origine de la création des écoles européennes, à savoir l'UE.

Enfin, la Rectrice précise que même si le dossier d'inscription de leurs enfants n'a pas été retenu, Monsieur et Madame X ont pu scolariser O. et S. à l'école maternelle et élémentaire de Z sans considération de nationalité. En conséquence, le droit français de l'éducation ne saurait être mis en cause et il ne conviendrait pas d'opposer la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme au cas présent.

Elle conclut qu'en appliquant le principe d'appartenance à un Etat de l'Union européenne aux fonctionnaires des institutions du Conseil de l'Europe et de la Cour européenne des droits de l'homme, afin de pouvoir réguler les demandes relevant de la catégorie B1, le directeur académique n'a pas introduit un critère de sélection qui serait en contradiction avec la réglementation issue de la Convention faite à Luxembourg le 21 juin 1994, ni avec le règlement général des écoles européennes.

L'affaire est désormais portée devant le tribunal administratif. Aucune date d'audience n'est fixée à ce jour.

STATUT DE L'ECOLE EUROPEENNE DE Y

La vocation des Écoles européennes est de dispenser un enseignement multilingue et multiculturel à des enfants des cycles maternel, primaire et secondaire. Ces écoles sont destinées en priorité aux enfants des personnels des institutions européennes, leur but étant d'assurer leur éducation en commun en vue du bon fonctionnement des institutions européennes ⁽¹⁾.

Toutefois, l'École de Y ne fait pas partie de la quinzaine d'écoles européennes de type I qui sont des établissements d'enseignement officiel créés conjointement par l'Union européenne et ses États membres.

Elle fait partie des écoles européennes agréées de type II ⁽²⁾. Ces écoles ont été créées afin de scolariser les enfants des personnels des institutions ou agences communautaires en

(1) Historiquement, les écoles européennes ont été créées par le Protocole intergouvernemental signé à Luxembourg le 12 avril 1957 par les six Etats fondateurs et ratifié par les autorités nationales des pays signataires. Elles sont actuellement régies par la Convention portant Statut des Ecoles européennes de 1994 et entrée en vigueur en octobre 2002. L'UE verse une contribution au budget de ces établissements d'enseignement officiel créés conjointement par les gouvernements des Etats membres de l'Union européenne.

(2) Il s'agit d'écoles nationales agréées par le Conseil Supérieur (une institution intergouvernementale créée par la Convention des Écoles Européennes et organe de décision des écoles européennes sur les questions pédagogiques, budgétaires et administratives). Dans un futur proche, ces écoles devraient pouvoir présenter leurs étudiants aux épreuves du

poste dans les villes d'Etats membres de l'Union où il n'existe pas d'école européenne de type I. Une école de type II est de ce fait liée à la présence d'une agence ou institution européenne sur le territoire de l'implantation de l'école qui a l'obligation d'inscrire prioritairement ce type d'élèves.

L'Ecole européenne de Y reste donc un établissement public français créé en 2008 « *qui relève du système scolaire national français* » ⁽³⁾, même s'il a pour vocation prioritaire d'accueillir des enfants des institutions européennes et présente un caractère dérogatoire au droit commun de l'éducation. Cette école est essentiellement co-financée par l'Etat français et la collectivité territoriale concernée. La Commission européenne participe au budget au pro rata du nombre d'élèves qui sont des enfants des personnels des services du Parlement européen et du Médiateur européen.

LES CRITERES D'ADMISSION

Dans le dossier de conformité du Ministère de l'Education nationale concernant le développement de l'enseignement européen dans les établissements primaire et secondaire public dans la ville de Y en vue de l'obtention de l'agrément du Conseil supérieur des Ecoles européennes, les règles d'admission des élèves ont été définies comme suit (art. 4) :

« (...) la distinction faite dans les écoles européennes de type I entre trois catégories d'élèves n'est pas pertinente à Y ⁽⁴⁾, sauf à identifier les élèves ayants-droit, enfants des personnels des services du Parlement et du Médiateur européens. Aucune règle n'exclura donc a priori telle ou telle demande d'inscription, quelle que soit la nationalité des candidats ou la profession des parents (...) ».

« Pour l'inscription en maternelle et en première année du primaire : Seront admis de plein droit les enfants du personnel du Parlement européen, des services du Médiateur et, d'une façon générale, des personnels des institutions européennes (...) ainsi que les enfants précédemment scolarisés dans un établissement européen (...). Par assimilation, les enfants du personnel du Conseil de l'Europe, des institutions européennes autres que les institutions communautaires et des organismes de coopération internationale bénéficieront d'un accès prioritaire (...) ».

C'est sur cette base qu'une Convention d'agrément et de coopération a été signée entre les Ecoles européennes représentées par le Conseil supérieur des Ecoles européennes et l'Ecole européenne de Y le 16 novembre 2009.

Son article 8 dispose uniquement que « *l'école agréée s'engage à inscrire prioritairement les enfants du personnel des Communautés européennes au sens de l'article 1^{er} de la Convention portant statut des Ecoles européennes (...)* ».

Les capacités d'accueil étant inférieures aux demandes, c'est l'inspection d'académie qui, de sa propre initiative, a ajouté de nouveaux critères d'admission reposant sur l'appartenance à une même fratrie, la maîtrise de plusieurs langues européennes, la maîtrise de la langue

Baccalauréat européen, sous réserve du respect de critères de qualité qui restent à fixer (les dispositions réglementaires à cet effet sont en cours d'adoption).

⁽³⁾ Préambule de la Convention d'agrément et de coopération entre les Ecoles européennes représentées par le Conseil Supérieur des Ecoles européennes et l'EES de Strasbourg du 16 novembre 2009 ; http://www.ee-strasbourg.eu/drupal/sites/default/files/convention_dagrement_et_de_cooperation.pdf

⁽⁴⁾ A savoir les enfants des fonctionnaires de l'UE et des personnels des écoles (catég. I), les élèves admis conformément aux accords avec certaines organisations ou entreprises (catég. II), les autres n'appartenant à aucune de ces catégories (catég. III).

française mais également la nationalité des parents avec pour ordre de priorité, la nationalité française ou celle d'un Etat membre de l'UE.

Or, aucune condition de nationalité n'est prévue par les textes régissant l'Ecole européenne de Y. Elle ne figure pas non plus sur le formulaire d'inscription des élèves en ligne sur internet.

Le rectorat justifie ce critère eu égard au caractère européen de l'école. Il estime que la nationalité des parents permet de tenir compte du fait que l'Ecole européenne de Y est une création de la Communauté européenne.

ANALYSE

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme combiné avec l'article 2 du Protocole additionnel n° 1 interdit toute discrimination fondée sur la nationalité en matière d'accès à l'éducation.

Selon une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, la discrimination consiste à traiter différemment, sans justification objective et raisonnable, des personnes se trouvant dans une situation analogue. En d'autres termes, il y a discrimination si la distinction opérée ne poursuit pas un but légitime ou si les moyens employés pour parvenir à ce but ne respectent pas un rapport raisonnable de proportionnalité avec ledit but ⁽⁵⁾.

La Cour admet généralement une certaine marge d'appréciation des Etats parties pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement. Son étendue varie selon les circonstances, les domaines et le contexte ⁽⁶⁾.

Selon la jurisprudence de la Cour, la marge d'appréciation laissée aux Etats est plus réduite pour l'enseignement primaire que pour l'enseignement supérieur ⁽⁷⁾.

Par ailleurs, « *seules des considérations très fortes* » peuvent amener la Cour à estimer compatible avec la Convention une différence de traitement exclusivement fondée sur la nationalité ⁽⁸⁾.

La Cour a déjà admis que le traitement préférentiel dont bénéficient les nationaux des Etats membres de l'Union européenne pouvait être justifié, l'Union européenne constituant un « *ordre juridique particulier* », qui a, en outre, établi sa propre citoyenneté ⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Par exemple, CEDH 13 novembre 2007 *D.H. c/ République tchèque* [GC], n° 57325/00

⁽⁶⁾ CEDH 28 novembre 1984 *Rasmussen c/ Danemark*, série A n° 87

⁽⁷⁾ CEDH 21 juin 2011 *Ponomaryovi c/ Bulgarie*, n° 5335/05. Dans cette affaire, la Cour en conclut que pour l'enseignement universitaire, qui demeure à ce jour facultatif pour bien des gens, l'imposition de frais plus élevés pour les ressortissants étrangers – de même d'ailleurs que l'imposition de frais en général – semble être la règle et peut, dans les circonstances actuelles, être considérée comme pleinement justifiée. A l'inverse, l'enseignement primaire, qui apporte une instruction de base – ainsi que l'intégration sociale et les premières expériences de vivre ensemble – et qui est obligatoire dans la plupart des pays, est généralement gratuit (voir également CEDH 11 septembre 2006 *Konrad et autres c/ Allemagne* (déc.), n° 35504/03).

⁽⁸⁾ CEDH 16 septembre 1996 *Gaygusuz c/ Autriche*; pour un exemple plus récent, CEDH 28 octobre 2009 *Fawsie c/ Grèce*, n° 40080/07 et CEDH 28 octobre 2010 *Saidoun c/ Grèce*, n° 40083/07

Toutefois, dans son arrêt *Ponomaryovi c/ Bulgarie*, la Cour a affirmé que ce raisonnement ne pouvait être transposé sans nuances au domaine de l'enseignement car il constitue l'un des plus importants services publics dans un Etat moderne. En effet, à la différence de certaines autres prestations assurées par les services publics, l'instruction est un droit directement protégé par la Convention et expressément consacré à l'article 2 du Protocole n°1.

De plus, l'enseignement est un type très particulier de service public, qui ne bénéficie pas seulement à ses usagers directs mais sert aussi d'autres buts sociétaux : premièrement, « *dans une société démocratique, le droit à l'instruction [est] indispensable à la réalisation des droits de l'homme [et] occupe une place (...) fondamentale (...)* »⁽¹⁰⁾ ; deuxièmement, il est dans l'intérêt de la société d'intégrer les minorités afin de garantir le pluralisme et, ainsi, la démocratie⁽¹¹⁾.

Dans cette affaire, la Cour a ainsi jugé que l'obligation pour les requérants russes de verser des frais de scolarité, contrairement aux nationaux bulgares et aux ressortissants de l'UE pour leur enseignement secondaire, du fait de leur nationalité et de leur statut en matière d'immigration, n'était pas justifiée⁽¹²⁾.

Par ailleurs, l'article 11-1 b) de la directive 2003/109 du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée prévoit que le résident de longue durée bénéficie de l'égalité de traitement avec les nationaux en ce qui concerne l'éducation. Les Etats membres ne peuvent restreindre cette égalité de traitement qu'en exigeant la preuve d'une connaissance appropriée de la langue pour accéder à l'éducation.

Les ressortissants extracommunautaires de longue durée sont définis comme des personnes ayant résidé sans interruption au moins cinq années sur le territoire d'un Etat de l'UE. Tel est le cas du couple X qui réside en France depuis 2004.

Cette obligation d'égalité de traitement est transposée en droit français sans exception.

L'alinéa 13 du Préambule de la Constitution de 1946 auquel renvoie le Préambule de la Constitution de 1958 dispose : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant (...) à l'instruction (...)* ».

Le Code de l'éducation ne prévoit aucune différence de traitement entre les ressortissants français, les ressortissants de l'UE ou hors UE en ce qui concerne l'accès à l'éducation.

Au contraire, « *le droit à l'éducation est garanti à chacun (...)* » (article L. 111-1 du Code de l'éducation). « *Tout enfant a droit à une formation scolaire qui, complétant l'action de sa famille, concourt à son éducation. (...) Pour favoriser l'égalité des chances, des dispositions appropriées rendent possible l'accès de chacun, en fonction de ses aptitudes et de ses besoins particuliers, aux différents types ou niveaux de la formation scolaire* » (article L. 111-2 du même Code. « *Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle (...) le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande* » (article L. 113-1).

Le tribunal administratif de Bordeaux a ainsi jugé illégal, au regard du principe d'égalité des usagers devant le service public, le refus d'un maire d'inscrire à l'école maternelle des

⁽⁹⁾ CEDH 18 février 1991 *Moustaquim c/ Belgique*, 18 février 1991, série A n° 193, et CEDH 7 août 1996 *C. c/ Belgique*, Recueil 1996-III ; à propos du droit de séjour.

⁽¹⁰⁾ CEDH 10 novembre 2005 *Leyla Şahin c/ Turquie* [GC], n° 44774/98

⁽¹¹⁾ CEDH 11 septembre 2006 *Konrad et autres c/ Allemagne* (déc.), n° 35504/03

⁽¹²⁾ CEDH 21 juin 2011 *Ponomaryovi c/ Bulgarie*, n° 5335/05

enfants qui appartenait à des familles « *d'immigrés hors CEE* » dont il souhaitait interrompre l'afflux dans la commune ⁽¹³⁾.

Même si, à certains égards, l'école européenne de Y constitue un établissement scolaire spécifique qui déroge, notamment au regard de son programme d'enseignement et de la communauté éducative au système d'éducation français, il n'en reste pas moins un établissement public français qui doit respecter l'égalité de traitement des élèves à raison de leur nationalité.

En l'espèce, la priorité absolue accordée aux enfants des personnels de l'UE n'est pas remise en cause. Il est vrai que le critère d'admission des enfants des personnels des institutions européennes fait indirectement référence à la nationalité d'un parent. Toutefois, la priorité accordée à ces enfants peut paraître justifiée et proportionnée. D'une part, ce type d'école est adapté à des enfants de langue maternelle et de nationalité non françaises et qui suivent leurs parents expatriés en leur permettant une équivalence et une continuité de leur cursus à travers l'UE. Leur enseignement est également financé au pro rata par la Commission européenne. Par ailleurs, cette préférence accordée aux enfants de personnels de l'UE semble proportionnée dans la mesure où il n'est pas exigé des deux parents d'être des ressortissants de l'UE. Il suffit que l'un deux seulement travaille au sein des institutions européennes. D'ailleurs, on relèvera que dans cette catégorie, un enfant de maternelle relevant de la catégorie A1 a été admis de manière prioritaire alors qu'un de ses parents est de nationalité azerbaïdjanaise.

En revanche, le critère de sélection fondée sur la nationalité des parents des autres enfants candidats (catégorie B1) manque de transparence et est discriminatoire.

D'une part, l'application du critère de nationalité des parents n'est prévue par aucun texte et n'a été appliqué qu'après le dépôt des candidatures.

D'autre part, le Rectorat n'est pas parvenu à justifier en quoi l'admission prioritaire au sein de l'Ecole européenne de Y des enfants de parents ressortissants de l'UE ou de couples composés de ressortissants français et d'étrangers par rapport à celle des enfants de parents extra-communautaires, tels qu'O. et S. X, pourrait permettre de mieux servir les intérêts des fonctionnaires des institutions communautaires ou renforcer l'attractivité internationale de la ville.

En conséquence, la condition d'appartenance à la nationalité d'un Etat de l'Union européenne des parents travaillant pour les institutions et organisations européennes pour bénéficier d'une priorité d'inscription à l'Ecole européenne Y caractérise une discrimination au regard des dispositions susmentionnées de la Convention européenne des droits de l'homme, du droit de l'Union et du droit français.

⁽¹³⁾ TA Bordeaux 14 juin 1988 *El Aouni et El Rhazouani et al.*, Req. n°00-1062, Rec. 518