

Paris, le 7 décembre 2017

Décision du Défenseur des droits n° 2017-342

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 la Constitution ;

Vu la convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code général des collectivités publiques ;

Vu la circulaire du ministère de l'éducation nationale n°2012-142 du 2 octobre 2012, relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs ;

Vu la circulaire du ministère de l'éducation nationale n° 2014-088 du 9 juillet 2014 relative au règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques ;

Dans le cadre du suivi du rapport annuel 2016 relatif aux droits de l'enfant « Droit

fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun » et eu égard à l'importance que revêt pour chaque enfant l'accès à la scolarisation ;

Réitère ses recommandations adressées aux maires relatives à l'inscription scolaire des enfants en âge d'être scolarisés ;

Jacques TOUBON

Dans le cadre du rapport annuel 2016 consacré aux droits de l'enfant « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », le Défenseur des droits a pris une série de recommandations générales pour lutter contre les refus de scolarisation discriminatoires, au premier rang desquelles une recommandation à l'attention du ministère de l'Intérieur et des associations d'élus locaux : « *le Défenseur des droits recommande (...) de rappeler aux maires le cadre normatif dans lequel ils exercent leur compétence d'inscription des enfants à l'école du premier degré, et en particulier leur obligation de scolariser tous les enfants installés physiquement sur leur territoire, cette installation se prouvant par tout moyen ; leur obligation de procéder sans délai à l'information des parents et de motiver leur décision de refus* »¹.

L'année 2017 a montré la persistance des saisines du Défenseur des droits sur les mêmes difficultés, de sorte qu'il a rendu sur cette période une dizaine de décisions portant recommandations et rappelant notamment le cadre juridique du droit à l'éducation, sans discrimination.

En conséquence, il apparaît indispensable de porter à nouveau les recommandations du Défenseur des droits à la connaissance de l'ensemble des maires, par l'intermédiaire de l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalité, qui a manifesté sa volonté d'assumer cette diffusion en conformité avec la recommandation générale précitée.

Le droit international comme le droit interne prévoient que tout enfant a droit à l'éducation indépendamment de la situation de ses parents, de sa nationalité ou de son lieu d'habitation.

La Convention relative aux droits de l'enfant (CIDE) garantit le droit de tout enfant à l'éducation et ce sans aucune discrimination. En effet, aux termes de l'article 2, « *Les Etats parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

L'article 28 de cette convention dispose que « *les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances : ils rendent l'enseignement en primaire obligatoire et gratuit pour tous* ».

En droit interne, l'alinéa 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* » et que « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ».

¹ Recommandation n° 1 du rapport annuel consacré aux droits de l'enfant 2016 « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun »,

L'article L.111-1 du code de l'éducation dispose que « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* ».

Le pouvoir d'appréciation des maires dans l'exercice du pouvoir de police en matière d'inscription scolaire fondé sur les articles L. 131-5 et L. 131-6 du code de l'éducation a été précisé par les circulaires² n° 2002-063, n° 2012-141 et n° 2012-142 qui rappellent que l'école est un droit pour tous les enfants résidant sur le territoire national et qu'aucune distinction ne peut être faite entre élèves pour l'accès au service public de l'éducation, quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire, la durée et les modalités de leur stationnement.

En outre, l'article 3 de la CIDE dispose que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou organismes législatifs, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Dans le même sens, le Conseil d'État³ a estimé qu'il résulte des dispositions de l'article 3 de la CIDE, que dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative doit accorder une attention primordiale à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant.

L'article L.112-4 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ». À cet égard, le juge administratif a rappelé à plusieurs reprises les obligations des pouvoirs publics en matière de scolarisation.

Ainsi, le maire a une obligation positive de faire respecter le droit à l'éducation de tous les enfants résidant sur le territoire de sa commune, en particulier s'agissant des plus vulnérables et des plus jeunes, eu égard à ce que représente l'éducation pour ces enfants.

Afin que soit assurée l'effectivité du droit à l'éducation de tous les enfants, le Défenseur des droits réitère ses recommandations à l'attention des maires dans les termes suivants :

- Rappelle l'obligation des maires de scolariser tous les enfants sur le territoire de sa commune, y compris en classe maternelle lorsque leurs parents en font la demande, dès lors qu'ils y résident de façon effective ;
- Rappelle que le refus, opposé par le maire, d'inscrire à l'école un enfant résidant sur sa commune et en âge d'être scolarisé, est constitutif d'une discrimination punie par la loi s'il est fondé sur un des critères prohibés, tels que l'origine, la résidence, la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique⁴ ;
- Rappelle que, conformément aux articles L. 131-1 et L. 131-6 du code de l'éducation, à l'occasion de la rentrée scolaire, le maire dresse la liste des enfants résidant sur sa commune, soumis à l'obligation scolaire, soit tous les enfants, des deux sexes, français et étrangers âgés de 6 à 16 ans ;

² Circulaire n°2002-063 du 20 mars 2003, relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés – NOR : MENE0200681C

Circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012, relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés – NOR : MEN/E/12/36611C

Circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012, relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs – NOR : MEN/E/12/36612/C

³ CE, 10è/9è SSR, 25 juin 2014, n°359359

⁴ Articles 225-1, 225-2 et 432-7 du code pénal

- Rappelle que les personnes responsables pouvant valablement procéder à l'inscription scolaire des enfants sont, outre les parents, « *le tuteur ou ceux qui ont la charge de l'enfant, soit qu'ils en assument la charge à la demande des parents, du tuteur ou d'une autorité compétente, soit qu'ils exercent sur lui, de façon continue, une autorité de fait*⁵ » ;

- Rappelle que les seuls documents que les maires sont fondés à demander pour une inscription scolaire sont, à l'exclusion de tout autre :

- un document d'identité ;

- un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires pour son âge ou justifie d'une contre-indication. Il est précisé toutefois que ce document peut être présenté dans les trois mois de l'admission de l'enfant à l'école et que son absence lors de l'inscription administrative ne peut faire obstacle à une admission provisoire ;

- un justificatif de résidence sur la commune, étant précisé que la preuve de la résidence peut s'effectuer par tout moyen.

Sur ce point, l'article L.131-5 du code de l'éducation prévoit que « *chaque enfant est inscrit dans la commune où ses parents ont une résidence* ». L'article R.113-8 du code des relations entre le public et l'administration prévoit quant à lui que « *la justification du domicile peut être exigée pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur* ».

La jurisprudence a rappelé à plusieurs reprises que les considérations de fait devaient primer sur les considérations administratives pour la détermination du domicile. La Cour de cassation a ainsi été amenée à juger que le domicile est le lieu dans lequel l'on peut « *se dire chez soi quel que soit le titre juridique de son occupation* »⁶.

Pour sa part, le Défenseur des droits a plus récemment rappelé que la notion retenue pour une domiciliation est celle « d'installation », de présence effective, qui doit s'entendre de façon aussi large que possible.⁷

Par ailleurs, il sera rappelé que le maire ne peut subordonner expressément l'inscription scolaire des enfants à la nature du lieu de résidence de la famille sur le territoire de sa commune. La jurisprudence a eu l'occasion de rappeler de manière constante que le caractère illégal de l'occupation ou encore le danger grave et imminent qu'elle revêtait ne pouvait motiver un refus de scolarisation⁸. Les réglementations concernant l'inscription à l'école et celles relatives à l'urbanisme, à l'habitat ou au stationnement sont absolument distinctes.

A ce titre, le Défenseur des droits souligne les préconisations de la circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012⁹, qui stipule que les enfants « *ont droit à la scolarisation et à une scolarité dans les mêmes conditions que les autres, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement et de l'habitat et dans le respect des mêmes règles.* »

⁵ Article L. 131-4 du code de l'éducation

⁶ Cass. Crim., 26 juin 2002

⁷ Voir le rapport du Défenseur des droits portant le bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites, septembre 2013.

⁸ TA de Paris, 1^{er} février 2002, N° 0114244/7 Mme M'Bodet Sissoko.

⁹ Circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012, relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs – NOR : MEN/E/12/36612/C

- Recommande aux maires de mettre en œuvre une procédure permettant que soit immédiatement délivré au guichet, un récépissé constatant la date du dépôt de la demande et les pièces produites ; le cas échéant que les familles soient informées par écrit des obstacles à une inscription effective de l'enfant ;

- Rappelle que l'inscription des enfants en école maternelle ou primaire relève en tout premier lieu des compétences des maires, qu'ils exercent au nom de l'Etat en application de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales.

En effet, si en vertu de l'article L. 2122-34 du même code, les préfets ont l'obligation, en cas de refus d'inscription illégal, de se substituer aux maires, et si les directeurs d'écoles peuvent procéder à l'admission provisoire¹⁰ des enfants à l'école, même en l'absence de certificat d'inscription délivré par la mairie, dans la limite des capacités d'accueil et en tenant compte de la sectorisation des écoles arrêtée par la commune, l'inscription relève bien en tout premier lieu des compétences des maires ;

- Recommande aux présidents d'intercommunalité, l'adoption de dispositions particulières, permettant des dérogations à la durée maximale de stationnement, au sein des règlements intérieurs des aires d'accueil des gens du voyage afin de permettre une scolarisation effective et continue pendant une année scolaire des enfants, comme le prévoit expressément la circulaire du 3 août 2006 relative à la mise en œuvre des prescriptions du schéma départemental d'accueil des gens du voyage.

¹⁰ Circulaire du ministère de l'Education nationale n° 2014-088 du 9 juillet 2014 relative au règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques