

Paris, le 28 janvier 2019

Avis du Défenseur des droits n°19-04

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 ;

Sur le projet de loi n°1481 pour une école de la confiance enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 5 décembre 2018,

émet l'avis ci-joint.

Le Défenseur des droits,

Jacques TOUBON

Le Défenseur des droits formule des observations sur les articles 1^{er}, 2 et 5 du projet de loi :

-Favorable à l'inscription dans la loi de l'objectif visant à établir un lien de confiance entre les élèves et leur famille, et le service public de l'éducation, il souhaite rappeler que l'établissement d'un lien de confiance implique avant tout, pour le service public de l'éducation nationale, de respecter les droits de l'enfant :

- Il recommande d'inscrire dans le code de l'éducation l'interdiction des châtiments corporels et traitements humiliants ;
- Il appelle l'attention des pouvoirs publics sur les atteintes aux droits de l'enfant qu'il constate au sein de l'école, lesquelles doivent, au-delà des textes, faire l'objet de tous les efforts pour faire évoluer les pratiques ;

-Favorable à l'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans, il recommande que cette réforme s'accompagne d'une adaptation renforcée des écoles maternelles aux enfants tout petits ;

- Favorable à la clarification des modalités des contrôles de l'administration sur l'instruction en famille, il recommande cependant, dans l'objectif de favoriser le lien de confiance entre les enfants instruits en famille, les familles et l'Education nationale, de compléter l'article 5 du projet de loi pour clarifier les objectifs des contrôles.



En vertu de l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est chargé de promouvoir et de défendre les droits et l'intérêt supérieur des enfants.

En 2016, il a consacré son rapport annuel dédié aux droits de l'enfant au droit à l'éducation : « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun ». Il y décrivait les difficultés rencontrées par certains enfants dans l'accès à la scolarisation, et les atteintes persistantes dans ce domaine au principe de non-discrimination.

En 2018, le Défenseur des droits a constaté une hausse des saisines relatives au droit à l'éducation. Elles concernent aussi bien des établissements scolaires publics que privés, sous contrat d'association avec l'Etat ou non.

Cette hausse est plus particulièrement marquée dans le domaine des violences commises à l'égard des enfants dans le milieu scolaire. Le Défenseur des droits constate également qu'il est régulièrement saisi des conditions dans lesquelles se déroulent des procédures disciplinaires. Parents et/ou enfants allèguent alors le plus souvent du non-respect des droits de la défense de l'enfant concerné, dont son droit à être étendu dans toute procédure le concernant.

Si l'on ne peut déduire de ces seuls éléments que les atteintes aux droits fondamentaux des enfants à l'école ont augmenté ces dernières années sur le territoire national, ils sont néanmoins préoccupants compte tenu des réelles atteintes au droit à l'éducation et à l'intérêt de l'enfant constatées par le Défenseur des droits.

Il est ainsi régulièrement amené à rappeler au ministère de l'Education nationale et aux différents acteurs concourant à cette mission, l'article 3 alinéa 1er de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) qui dispose que « Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale ».

Dans le prolongement de son rapport de 2016 précité, fort de son rôle de mécanisme de suivi de la mise en œuvre par l'Etat des observations du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, et après analyse approfondie de nombreuses situations qui lui ont été soumises en matière de droit à l'éducation, le Défenseur des droits entend donner son avis sur le présent projet de loi.

Il partage l'objectif exposé par le gouvernement d'instaurer une confiance complète et constante de la société en son école. Pour y parvenir, il s'agit également de favoriser cette confiance dans chaque situation individuelle entre les élèves, les familles, et l'institution scolaire. Ainsi, et parce qu'il est dans l'intérêt supérieur de l'enfant, il salue l'affirmation de cet objectif dans un texte de loi, mais s'inquiète de la manière dont il sera mis en œuvre sur le terrain, dans chaque académie et dans chaque établissement scolaire.

Son inquiétude est nourrie par les constats réguliers d'atteinte aux droits à l'éducation ou à d'autres droits de l'enfant dans le cadre scolaire qu'il est amené à réaliser, et qui perdurent malgré l'existence de textes de droit international et national, et de nombreuses circulaires ministérielles. Or, instaurer un lien de confiance implique avant tout pour le service public de l'éducation nationale de respecter les droits de l'enfant. Remettre l'enfant au cœur des préoccupations, en priorisant le respect de ses droits et de son intérêt supérieur, est un enjeu essentiel pour rétablir la confiance entre enfants, parents et service public de l'éducation nationale. D'une manière générale, le Défenseur des droits est convaincu que toute réforme sur ce sujet n'aura un impact effectif que si elle s'accompagne d'un fort engagement sur le terrain au niveau des académies et des établissements, des formations initiales et continues des professionnels de l'Education nationale sur les stades de développement de l'enfant et de l'adolescent et d'une sensibilisation sur les droits de l'enfant, et de moyens suffisants.

Dans cette perspective, pour dépasser l'annonce de principe, plusieurs axes apparaissent prioritaires au Défenseur des droits pour instaurer « l'école de la confiance » : assurer à l'enfant le droit à la protection contre toutes les formes de violences au sein des établissements scolaires et lui garantir le respect des droits de la défense dans les procédures disciplinaires le concernant.

Sur l'article 1

Pour une école de la confiance : une école respectueuse des droits de l'enfant et de son intérêt supérieur.

1. Le droit de l'enfant à la protection contre toutes les formes de violences au sein des établissements scolaires

L'article 19 de la CIDE dispose que « Les Etats parties prennent toutes les mesures (...) appropriées pour protéger l'enfant contre toute forme de violence... ».

Malgré une prise de conscience de l'existence des violences commises à l'égard des enfants dans le milieu scolaire et l'élaboration de dispositifs de prévention et de lutte contre leur survenue, le Défenseur des droits est, depuis plusieurs années, régulièrement saisi de situations dans lesquelles est alléguée une atteinte à ce droit. Sont ainsi évoquées des violences entre enfants mais également des violences commises par des adultes sur des enfants, qu'il s'agisse de personnels enseignants, de direction ou extérieurs à l'établissement mais y intervenant (aide extérieure).

Il lui est donc apparu essentiel de prendre des positions fortes sur ces questions au travers des rapports qu'il élabore ou des décisions qu'il prend après analyse approfondie et contradictoire des situations individuelles qui lui sont soumises. Ceci lui permet d'appeler l'attention de tous les acteurs concernés (pouvoirs publics et professionnels de terrain) sur la persistance de ces atteintes au droit fondamental d'être protégé contre toute forme de violence.

L'interdiction des châtiments corporels et des traitements humiliants

Après analyse de plusieurs dossiers qui lui ont été soumis, le Défenseur des droits peut attester de la persistance de violences, physiques ou morales, commises à l'encontre des enfants dans le cadre de l'institution scolaire, par des enseignants, directeur d'établissement scolaire ou des personnes extérieures intervenant dans l'enceinte scolaire (agent territorial spécialisé des écoles maternelles par exemple).

Le Défenseur des droits constate que malgré les dispositions des articles 222-13, 222-14 et R.624-1 du code pénal et de la circulaire n° 91-124 du 6 juin 1991 relative aux directives générales pour l'établissement du règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires qui encadre le pouvoir disciplinaire des enseignants, les réponses de l'administration ou des directions d'établissements privés manquent parfois de réactivité et que certains faits de violence restent banalisés ou tus.

De même, dans plusieurs situations qui lui ont été soumises, le Défenseur des droits a pu constater que des directeurs d'établissements scolaires ainsi que des services académiques ou directeurs diocésains, ne prennent pas de mesure préventive pour garantir la sécurité des élèves en cas d'allégation de maltraitance d'un adulte sur un élève, à partir du moment où une plainte pénale est déposée.

Or, au titre de leurs fonctions, ils peuvent et doivent prendre de telles mesures : évoquer les faits avec le professeur, lui rappeler ses obligations professionnelles, mettre en place un tutorat, voire prendre une mesure conservatoire de suspension si les faits allégués sont suffisamment vraisemblables et graves etc.

Ainsi, dans le prolongement de ses décisions 2017-120, 2017-198 et 2018-139, le Défenseur des droits rappelle que, **quel que soit le statut de cet établissement, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale dans toutes questions l'intéressant et que pèse sur l'Etat une obligation de protection des enfants contre toute forme de violence, d'atteinte ou de brutalités physiques ou mentales.**

Ainsi, les établissements scolaires étant des lieux d'apprentissage, de développement et d'épanouissement des enfants, le Défenseur des droits a recommandé que soit rappelé aux chefs d'établissement et à leur autorité de tutelle :

- **d'envisager des mesures préventives** à l'encontre de tout professionnel intervenant dans un établissements scolaire, dès lors que les faits de violence rapportés revêtent un caractère de vraisemblance et de gravité suffisant pour l'ordonner, la gravité devant s'apprécier notamment au regard de l'âge des enfants pris en charge ;
- **de prendre toutes sanctions disciplinaires qui seraient estimées nécessaires** dès lors que les faits de violence rapportés peuvent constituer un manquement disciplinaire, nonobstant l'existence d'une procédure pénale en cours ;
- de faire preuve d'une diligence accrue pour assurer aux enfants concernés par la violence physique ou morale d'un enseignant ou personne de direction **une possibilité de suivi psychologique par des professionnels de santé formés à cet effet.**

Il considère également essentiel de rappeler que le droit positif n'impose pas qu'un mineur soit capable de discernement pour que sa parole soit prise en considération, de même que les éléments non verbaux de son comportement ou les traces psychologiques présentées par l'enfant. **Il insiste donc sur l'importance de prendre en compte la parole des enfants, quelle que soit la réalité des faits qu'ils allèguent**, afin d'appréhender au mieux la situation globale de ces derniers, leur bien-être, ainsi que le climat au sein duquel ils évoluent au quotidien.

Comme il l'a fait dans son avis sur la proposition de loi n°1331 relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires, du 30 novembre 2018, le Défenseur des droits recommande d'inscrire dans la loi la prohibition de toutes les formes de violences à l'encontre des enfants dans tous les contextes et dans toutes les institutions les accueillant¹.

Le Défenseur des droits recommande ainsi que l'interdiction des châtiments corporels et traitements humiliants soit également inscrite dans le code de l'éducation. L'enjeu mérite une prise de position claire du législateur, au-delà de l'instruction ministérielle visant à ce que cette interdiction soit inscrite dans les règlements intérieurs des écoles. En effet, la circulaire n°2014-088 du 9 juillet 2014 relative aux « directives générales pour l'établissement du règlement type départemental des écoles maternelles et élémentaires publiques » indique que « le règlement intérieur de l'école doit préciser que tout châtiment corporel ou traitement humiliant est strictement interdit » et que « tous les personnels (...) s'interdisent tout comportement, geste

¹ [Avis](#) du Défenseur des droits n°18-28

ou parole, qui traduirait du mépris à l'égard des élèves ou de leur famille, qui serait discriminatoire ou susceptible de heurter leur sensibilité ». Les situations soumises au Défenseur des droits, dont celles exposées ci-dessus, le conduisent à conclure à la nécessité de donner une valeur législative à cette interdiction, et à l'opportunité de faire figurer cette disposition dans le présent projet de loi pour une école de la confiance, dont le premier article évoque explicitement l'exemplarité dont doivent faire preuve les professionnels de la communauté éducative.

Le droit de l'enfant à une éducation non violente devrait être inscrit dans les dispositions générales du code de l'éducation. Il pourrait être inséré à l'article L.111-2 qui affirme que la formation dispensée à l'enfant doit permettre de favoriser son épanouissement dans le respect de sa personnalité, pour venir le compléter ; ou encore être inséré au nouvel article L. 111-3-1.

En outre, dans le prolongement de son rapport annuel 2016 et de l'avis précités, il insiste sur le fait que tout plan ou stratégie national de lutte contre les violences faites aux enfants, doit prévoir des dispositions permettant de **lutter contre les violences qui peuvent être induites par les institutions accueillant des enfants, et dès lors y associer l'Education nationale.**

La lutte contre le harcèlement scolaire

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations de violences commises entre enfants au sein des établissements scolaires. Ces saisines peuvent émaner des enfants directement ou bien de leurs parents. Ils allèguent être confrontés à l'inaction ou à une réponse insuffisante des personnels de direction des établissements scolaires et/ou de leur autorité de tutelle face à une situation de harcèlement.

En matière de lutte contre le harcèlement scolaire, des outils de lutte et de prise en charge ont été élaborés par les services centraux depuis plusieurs années. L'élaboration de ces outils a été saluée par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU dans son observation n° 42 du 5^{ème} rapport périodique de la France du 23 février 2016. Toutefois, le Comité indique être « préoccupé par l'insuffisance des mesures prises à l'école pour sensibiliser les enfants à leurs droits, en particulier leur droit d'être protégé contre la violence, y compris le harcèlement et les brimades (...) ».

Par ailleurs, dans son observation n° 72, le Comité « recommande à l'Etat partie de renforcer sa réforme de l'éducation (...) De redoubler d'efforts pour combattre le harcèlement et la violence à l'école, notamment en veillant à ce que les écoles adoptent des politiques et des outils de prévention et de traitement des affaires de harcèlement et en veillant à ce que le personnel scolaire soit dûment formé à détecter, prévenir et combattre la violence et le harcèlement ».

Le Défenseur des droits a effectivement pu constater au travers de l'analyse de certains des dossiers qui lui ont été soumis que certains établissements et/ou autorités de tutelle ne se saisissent pas encore suffisamment des outils ainsi élaborés ou banalisent le harcèlement, notamment dans certaines filières de formation ou pour certains élèves dont les familles rencontrent par ailleurs des difficultés sociales, laissant ainsi perdurer la situation de l'enfant victime.

Aussi, il rappelle que tous doivent s'en saisir et que **les outils mis en place par les services de l'Education nationale doivent être considérés comme un socle de bonnes pratiques dont**

tous les établissements scolaires doivent s'inspirer, quel que soit leur statut, pour agir conformément aux engagements internationaux de la France.

En outre, le Défenseur des droits a pu constater que dans des situations où l'enfant et/ou ses parents dénoncent une situation de harcèlement en milieu scolaire, et qu'une plainte est en cours d'enquête ou a été classée sans suite, certaines directions ou autorités de tutelle ne prennent pas de mesure pour prendre en compte les faits dénoncés par la famille.

Aussi, le Défenseur tient à rappeler que la notion de harcèlement au sens du code pénal n'est pas la même que celle retenue par l'Education nationale dans les outils élaborés en matière de lutte contre le harcèlement scolaire.

Il insiste sur le fait que les directeurs d'établissements et les autorités de tutelles ne doivent pas examiner les situations qui leur sont rapportées au regard de l'article 222-33-2-2 du code pénal² mais à la lecture des outils élaborés par les services centraux dont tous doivent s'inspirer. Ainsi, il ressort qu'en milieu scolaire :

- **doit être considéré comme étant une victime de harcèlement, tout élève qui subit « des violences verbales, physiques et/ou morales de façon répétée** (bousculades, vols, surnoms méchants, insultes, moqueries, rejets...). Le fait d'être insulté, moqué, régulièrement par un ou des camarades de classe est constitutif d'une situation de harcèlement ;

- **toutes les formes de harcèlement** doivent être envisagées par les équipes éducatives comme constitutives de violence envers l'élève qui en est victime.

De plus, il ressort de tous ces outils que si le harcèlement ne touche que certains élèves dans un établissement, il se développe notamment lorsque le climat scolaire de l'établissement est dégradé et s'installe quand les situations de harcèlement sont mal identifiées par les équipes éducatives.

Ainsi, dans le prolongement de sa décision 2017-076, le Défenseur des droits insiste sur l'importance pour tous les établissements et les autorités de tutelle de prendre des mesures adaptées dès qu'un élève et/ou un de ses parents allèguent une situation de harcèlement, ceci même si une plainte a été classée sans suite pour infraction insuffisamment caractérisée.

Par ailleurs, il invite les directions d'établissements à ne pas traiter seules ces situations et à solliciter dès la révélation des faits, qu'ils soient avérés ou non, leur autorité de tutelle pour les accompagner dans leur traitement. Cet échange peut leur permettre de mieux identifier et qualifier une situation de harcèlement notamment lorsque les faits sont considérés comme «inextricables».

Enfin, il insiste sur le fait que le caractère habituel de certaines moqueries dans certains établissements ou filières de formation ne justifie pas qu'elles soient banalisées par l'équipe enseignante. Au contraire, elles doivent être prises en compte pour contribuer à l'amélioration du climat scolaire, la lutte contre les stéréotypes et donc à l'instauration d'un climat de confiance.

² qui dispose que « Le fait de harceler une personne par des propos ou comportements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation de ses conditions de vie se traduisant par une altération de sa santé physique ou mentale est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 € d'amende lorsque ces faits ont causé une incapacité totale de travail inférieure ou égale à huit jours ou n'ont entraîné aucune incapacité de travail ».

Le Défenseur des droits réitère ses recommandations adressées au ministre de l'Education nationale en matière de lutte contre le harcèlement scolaire afin qu'il :

- demande à l'ensemble des **rectorats et services académiques de rediffuser les protocoles et outils de lutte contre le harcèlement** auprès de tous les chefs d'établissements scolaires et de continuer à promouvoir, en multipliant les actions en ce sens, leur mise en place et utilisation systématique dans tous les cas où une situation de harcèlement est évoquée, en leur rappelant que **doit être considéré comme victime de harcèlement tout élève qui subit « des violences verbales, physiques et/ou morales de façon répétée, nonobstant le traitement pénal de la situation,**

- **promeuve davantage au sein de chaque établissement scolaire les droits de l'enfant** définis dans la convention relative aux droits de l'enfant et notamment le droit d'être protégé contre toute forme de violence.

2. Le droit de l'enfant de s'exprimer et de se défendre dans le cadre des procédures disciplinaires

Le Défenseur des droits est régulièrement saisi de situations dans lesquelles parents et/ou élèves remettent en cause les conditions dans lesquelles une procédure disciplinaire s'est déroulée. Ces réclamations concernent là encore tout type d'établissement et portent essentiellement sur des exclusions définitives d'établissement scolaire.

Après instruction et analyse approfondie de ces dossiers, le Défenseur des droits a effectivement été amené à conclure, dans certaines de ces situations, à une atteinte aux droits de l'enfant, qu'un conseil de discipline se soit tenu ou non, ou qu'une procédure disciplinaire ait été suivie ou non.

Toutes ces situations méconnaissent les garanties procédurales offertes aux enfants et les fragilisent dans leurs droits et participent donc à la dégradation du lien de confiance avec l'institution scolaire.

Au titre des droits de la défense, plusieurs dispositions du droit international, du droit européen et du droit interne viennent rappeler les principes suivants :

- la possibilité de se défendre, de préparer sa défense et d'être accompagné, le cas échéant, de son représentant légal ;
- le respect du principe du contradictoire et d'équilibre des droits des parties.

Par ailleurs, l'alinéa 2 de l'article 12 de la CIDE rappelle : « [...] On donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale ».

Cet alinéa a été reconnu d'applicabilité directe par le Conseil d'Etat et la Cour de cassation.³ Il est donc directement opposable à l'établissement, d'autant plus que le principe du contradictoire s'inscrit dans le respect des droits de la défense : il doit permettre à l'élève en cause de présenter des observations écrites ou orales à sa demande et de se faire assister ou représenter.

Ainsi, au titre des engagements internationaux de la France et des dispositions précitées, l'enfant a le droit de bénéficier de garanties dans le cadre des procédures disciplinaires nonobstant le statut de l'établissement. Il a le droit de se défendre et d'être entendu si la procédure le concerne.

Par ailleurs, concernant les procédures d'exclusion définitive dans un établissement public, les dispositions applicables sont clairement définies dans le code de l'éducation et la circulaire de 2011 précitée. Il ressort notamment de ces dispositions que l'exclusion définitive d'un établissement scolaire public ne peut être prononcée qu'à l'issue d'un conseil de discipline et qu'il appartient au chef d'établissement de préciser et de qualifier les faits qui sont reprochés au mis en cause.

Or, le Défenseur des droits a été saisi de situations dans lesquelles le chef d'établissement n'avait pas respecté le délai légal de convocation et/ou avait omis de préciser et de qualifier les faits qui étaient reprochés à un élève en conseil de discipline.

Il a également pu constater que si, pour les conseils de discipline, les droits de la défense étaient encadrés conformément aux engagements internationaux de la France pour l'élève auteur d'un fait répréhensible à l'égard d'un camarade de classe, il n'en était pas de même de ceux de la victime.

L'enfant victime peut être amené à intervenir dans cette instance puisque l'article D.511-31 du code de l'éducation dispose que le chef d'établissement convoque les personnes susceptibles d'éclairer le conseil sur les faits motivant la comparution de l'élève. Toutefois, aucune disposition n'encadre sa participation. C'est le chef d'établissement qui apprécie seul les modalités d'audition de l'enfant victime en conseil de discipline. Le conseil peut ainsi devenir une instance de confrontation entre l'élève victime et l'élève auteur. Le Défenseur des droits a eu ainsi à connaître d'une situation dans laquelle la victime s'est retrouvée seule face à son agresseur accompagné de son représentant légal et de son avocat. Ces adultes peuvent donc s'adresser directement à la victime, non accompagnée en l'espèce, dans un contexte où elle n'aura pas forcément les capacités de se défendre. Il apparaît nécessaire que les chefs d'établissement prennent des mesures lors de l'organisation des conseils de discipline pour garantir la bonne prise en compte de l'intérêt supérieur de tous les enfants, qu'ils soient en position de mis en cause ou de victime.

Concernant les établissements privés sous contrat, aux termes de l'article R. 442-39 du code de l'éducation, le chef d'établissement assume la responsabilité de l'établissement et de la vie scolaire. Pour autant, quel que soit le statut de l'établissement, ce dernier doit respecter les principes posés par le droit international : droit pour l'enfant de se défendre et de s'exprimer sur toute question le concernant.

On peut considérer que les dispositions du code de l'éducation et les circulaires du ministère de l'Education nationale constituent un socle de bonnes pratiques, auquel les établissements privés

³ CE, 27 juin 2008, n°291561 ; Civ. 1^{re}, 18 mai 2005, n°02-20613.

peuvent se référer en matière de discipline et qu'à ce titre, les établissements privés hors contrat d'association avec l'Etat doivent s'en inspirer également pour être en conformité avec les engagements de la France et grands principes du droit précités.

En outre, dans les situations les plus graves, le chef d'établissement est invité à ne pas prendre de sanctions de manière unilatérale.

Le Défenseur des droits a été amené à rappeler que l'exclusion définitive d'un élève ne peut être prononcée qu'à l'issue d'une procédure contradictoire mettant l'enfant et ses parents en mesure de présenter leurs observations et leur défense, tout en étant respectueuse des droits de chacun.

Le Défenseur des droits insiste donc sur l'importance pour tous les établissements, quel que soit leur statut de **respecter les droits de la défense** et notamment :

- dans toute procédure disciplinaire, le **droit de préparer sa défense et d'être accompagné, le cas échéant, de son représentant légal** pour l'enfant auteur d'un acte répréhensible dans un établissement scolaire ;
- le **respect du principe du contradictoire et d'équilibre des droits des parties** dont la préservation de l'intérêt supérieur de la victime.

Et recommande au ministre de l'Education nationale de rappeler ces principes à tous les établissements et d'améliorer l'accompagnement des chefs d'établissement dans l'appréhension pratique des procédures disciplinaires.

Ainsi, outre préconiser l'inscription dans le code de l'éducation de la prohibition des châtiments corporels et traitements humiliants, le Défenseur des droits entend, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, appeler l'attention du gouvernement qui le porte et du législateur sur l'impérieuse nécessité d'améliorer l'effectivité des droits de l'enfant au sein de l'école en garantissant la mise en œuvre effective des dispositions déjà existantes, et en accompagnant davantage les professionnels de terrain dans leur application.

[Sur l'article 2](#)

L'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire à trois ans : une réforme positive qui doit s'accompagner d'une meilleure adaptation des écoles maternelles aux tout petits enfants.

Dans son rapport annuel dédié aux droits de l'enfant de 2018, intitulé « De la naissance à 6 ans : au commencement des droits »⁴, le Défenseur des droits a estimé qu'une telle réforme devrait permettre à tous les enfants de développer leur apprentissage de la langue. Les bénéfices pour

⁴ Défenseur des droits, Rapport droits de l'enfant 2018 « De la naissance à 6 ans : au commencement des droits », p. 37 et s

les enfants sont particulièrement marqués dans la compréhension orale et dans la familiarité avec l'écrit (vocabulaire, pré-lecture, concepts de temps et d'espace).

Par ailleurs, une telle réforme permettrait de compenser les inégalités auxquelles les enfants peuvent être confrontés dès leur plus jeune âge.

Cependant, le Défenseur des droits appelle l'attention sur le fait que l'application de cette réforme doit dument **tenir compte du développement individuel de l'enfant, de ses besoins et de ses capacités**. Ceci dans un esprit bienveillant, rassurant et sécurisant.

Ainsi, elle doit s'accompagner d'une adaptation renforcée des écoles maternelles aux enfants tout petits. Les lieux doivent être adaptés sur le plan matériel à l'accueil des plus jeunes (aménagement de lieux de repos et de déambulation, adaptation de la restauration scolaire, adaptation effective des sanitaires et de leurs équipements...). Pour que l'école maternelle soit réellement inclusive et bienveillante, il convient qu'elle s'adapte aux enfants tout petits et non l'inverse.

Le Défenseur des droits réitère également son inquiétude quant au faible taux d'encadrement des élèves qui doit être augmenté de manière significative afin d'assurer au mieux la mise en œuvre des programmes. Il recommande également que **les enseignants et les agents territoriaux intervenant au sein des écoles maternelles soient formés à la connaissance des stades de développement et sensibilisés aux droits de l'enfant**.

Dans ce même rapport, le Défenseur des droits recommande **la multiplication des dispositifs «passerelles» permettant une transition plus fluide vers l'école maternelle**. A partir du moment où l'instruction sera obligatoire à partir de 3 ans, il sera d'autant plus indispensable de garantir un véritable «continuum éducatif», pour considérer globalement le petit enfant et assouplir son « parcours » et le rendre plus respectueux de son rythme de développement. Afin de limiter les effets préjudiciables des ruptures de méthodes et de philosophies, le Défenseur des droits préconise une meilleure coordination, nationale et locale, entre les programmes éducatifs de la toute petite enfance à la fin de l'école maternelle, articulée autour d'un curriculum commun et de formations conjointes des professionnels.

Ces recommandations, formulées dans son dernier rapport précité, deviennent d'autant plus impératives que l'obligation scolaire s'imposera dès l'âge de 3 ans.

L'impératif de permettre une transition plus fluide vers la maternelle et d'accompagner au maximum tous les enfants dans cette première étape de leur instruction est encore renforcé concernant les enfants en situation de handicap, au vu des fragilités qu'ils peuvent manifester.

Le Défenseur des droits souhaite insister sur le fait que **la scolarisation des enfants en situation de handicap à l'école maternelle est un réel sujet de préoccupation** et appeler, dans le cadre de la réforme envisagée, à une attention redoublée sur ce point.

Si l'article L. 112-1 du code de l'éducation consacre le droit à l'inscription scolaire au sein de l'école la plus proche du domicile, selon les données agrégées des centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP), seuls 79% des enfants de plus de 3 ans suivis en CAMSP seraient scolarisés contre 94% dans la population générale et, parmi eux, seuls 55% le seraient à temps plein. Les enfants souffrant de troubles autistiques sont les plus pénalisés : seuls 30% seraient scolarisés en maternelle, en moyenne 2 jours par semaine.

Or, la décision de recourir à une scolarisation partielle doit être guidée par une double intention : répondre aux besoins de l'enfant en fonction de la nature et de la sévérité de son handicap, sans négliger l'importance d'une participation à la vie de classe avec les autres enfants, favorable à l'apprentissage de sa socialisation.

La stratégie nationale de santé 2018-2022 et la stratégie nationale pour l'autisme 2018-2022 ont fixé pour objectif l'amélioration du taux de scolarisation des enfants porteurs de troubles autistiques. Dans cette perspective, le gouvernement a annoncé le triplement du nombre d'unités d'enseignement maternelle autisme (UEMa) qui offrent une alternative à ceux qui ne peuvent être scolarisés ni dans les classes ordinaires ni dans les unités spécifiques relevant de l'Education nationale. Déployées au sein même des écoles maternelles et non dans des établissements médico-sociaux, elles devraient favoriser une meilleure inclusion scolaire des enfants, sous réserve toutefois de l'adhésion de l'ensemble de la communauté éducative.

Par ailleurs, certains enfants en situation de handicap sont orientés par la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) au sein d'une unité locale d'inclusion scolaire du premier degré (Ulis-école) qui regroupe les élèves handicapés pour des temps communs, ces derniers restant néanmoins rattachés à une classe ordinaire dont ils suivent les enseignements. Les allers retours entre l'Ulis et la classe ordinaire permettent, tout en tenant compte de sa spécificité, la socialisation de l'enfant avec les autres élèves et sa participation à la vie collective de l'établissement.

Malgré ces évolutions positives, de nombreux enfants en situation de handicap rencontrent encore des difficultés pour accéder à une scolarisation ordinaire et à bénéficier des aménagements nécessaires pour répondre à leurs besoins.

Ainsi, certaines directions d'école maternelle peuvent conditionner la scolarisation effective de l'enfant à la présence d'un accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH). Il existe certainement un lien, au moins pour partie, avec l'augmentation exponentielle constatée depuis plusieurs années du nombre de demandes d'AESH. Or, l'accompagnement par une aide humaine, qui relève d'une décision de la MDPH, qu'il soit individuel ou mutualisé, ne doit pas être « l'arbre qui cache la forêt ». Ce n'est pas la seule réponse envisageable ni toujours la plus adaptée pour répondre au besoin de tous les enfants porteurs d'un handicap. La préconisation d'un tel accompagnement ne signifie pas non plus, sauf décision de la MDPH en ce sens, que le temps de scolarisation doit se limiter au temps de présence de l'AESH.

Des aménagements du contenu et de l'organisation pédagogiques peuvent ainsi permettre la prise en compte du stade de développement et des besoins de l'enfant dans le cadre d'une scolarisation adaptée. Des solutions d'adaptation peuvent être imaginées en concertation entre les parents et les enseignants. Il revient à l'équipe pédagogique d'adapter l'offre éducative pour qu'elle corresponde aux compétences et aux besoins de l'enfant, tout en restant inclusive.

Par ailleurs, le Défenseur des droits considère que l'abaissement de l'âge de la scolarisation obligatoire devrait avoir un effet positif sur la scolarisation d'enfants vivant en situation de précarité (hébergés en hôtel social ou dans des bidonvilles par exemple).

Il est régulièrement saisi de telles situations dans lesquelles il constate une atteinte aux droits fondamentaux et à l'intérêt supérieur de ces enfants.

En effet, se fondant sur l'actuel article L. 113-1 du code de l'éducation⁵, certaines municipalités refusent la scolarisation d'enfants de moins de 6 ans parce que la capacité d'accueil de l'école maternelle, fixée par l'inspecteur d'académie, est atteinte. Elles se prévalent alors d'un manque de places, qui n'est pas toujours étayé ni signalé aux autorités académiques. Dans une situation de ce type, le Défenseur des droits a conclu à une atteinte discriminatoire au droit à l'éducation et à une atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant, et formulé des recommandations à l'attention du maire⁶.

La présente réforme prévoit la suppression de ces dispositions : les pouvoirs publics auront l'obligation de scolariser, sans aucune forme de discrimination, tous les enfants à partir de l'âge de trois ans. L'exception du défaut de place disponible ne pourra donc plus être opposée aux familles. Il s'agit d'une avancée pour les enfants les plus vulnérables. Il conviendra, bien entendu, de veiller à l'adaptation des capacités des écoles maternelles aux besoins sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, le Défenseur des droits considère que l'abaissement de l'âge de l'obligation scolaire à trois ans est conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant mais doit impérativement s'accompagner d'une adaptation renforcée de l'école maternelle aux enfants tout-petits, avec une attention particulière portée aux enfants en situation de handicap.

Sur l'article 5

La nécessaire clarification des modalités des contrôles de l'instruction dispensée dans la famille

L'article 5 du projet de loi tend à clarifier les objectifs du contrôle de l'instruction en famille en précisant l'objet et les objectifs pédagogiques au regard desquels il s'exerce. Il précise les conditions d'information des personnes responsables de l'enfant.

Régulièrement saisi de situations d'enfants instruits dans leur famille, le Défenseur des droits considère que la clarification des modalités des contrôles est nécessaire, dans l'intérêt de l'enfant. Les dispositions du projet de loi sont cependant centrées sur la clarification des suites données à des contrôles s'avérant insatisfaisants, essentiellement en termes de sanctions et de mises en demeure de la personne responsable.

Les contrôles ne sont abordés que sous l'angle coercitif et aucunement présentés comme un outil, pourtant essentiel, au bénéfice des services académiques dans l'accompagnement des personnes responsables de l'enfant qui ont fait le choix de ce mode d'instruction.

⁵ Article L.131-1 du code de l'éducation : « les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. »

⁶ Défenseur des droits, décision n°2017-023

A cet égard, le Défenseur des droits constate notamment de grandes disparités entre les académies dans la qualité des rapports communiqués aux familles après un premier contrôle jugé insuffisant.

Certains rapports précisent ce qu'il convient de travailler davantage avec l'enfant pour lui permettre de progresser dans les apprentissages du socle commun. D'autres en revanche sont laconiques, parfois constitués de simples grilles à cocher, et ne peuvent être considérés comme des outils permettant de guider les responsables de l'enfant pour améliorer la qualité de l'enseignement dispensé.

Ainsi, le Défenseur des droits recommande de compléter l'article 5 du présent projet de loi afin de préciser que les contrôles dispensés et les rapports remis à l'issue de ces derniers doivent être organisés de façon à permettre l'amélioration des apprentissages de l'enfant par des conseils précis et individualisés.

L'alinéa introduit par le projet de loi aux termes duquel « Les résultats du contrôle sont notifiés aux personnes responsables de l'enfant. Lorsque ces résultats sont jugés insuffisants, les personnes responsables de l'enfant sont informées du délai au terme duquel un second contrôle est prévu. Elles sont également avisées des sanctions dont elles peuvent faire l'objet, au terme de la procédure, en application de l'article 227-17-1 du code pénal. » pourrait ainsi être utilement complété par une exigence sur le contenu du rapport qui devrait mentionner avec précision les insuffisances et les solutions préconisées auprès des personnes responsables de l'enfant afin de le faire progresser dans les apprentissages du socle commun requis.

Par ailleurs, nombre de réclamants déplorent l'attitude des autorités chargées de contrôler les familles lesquelles laisseraient transparaître leur désaveu de principe, et un présupposé défavorable. En l'occurrence, la confiance semble faire souvent défaut, au détriment de l'intérêt de l'enfant. Pourtant, là aussi, instaurer un lien de confiance entre les familles, les enfants et le service public de l'Education nationale est un enjeu capital dans l'intérêt des enfants dont les parents ont fait ce choix de mode d'instruction. En effet, même si les résultats du second contrôle sont insuffisants et qu'une inscription en établissement scolaire doit être imposée à la famille, l'instauration d'une relation respectueuse, de confiance favorisera l'acceptation de cette décision et l'accompagnement de l'enfant dans cette scolarisation.