

Paris, le 24 juillet 2019

Décision du Défenseur des droits n°2019-185

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 le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de l'éducation, notamment ses articles R. 531-52 et R. 531-53 ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisi par Madame X et Madame Y d'une réclamation relative à la suppression de la navette assurant le transport des élèves de l'école du Centre de Z vers le restaurant scolaire ;

Décide de recommander à la mairie de Z de rétablir un moyen de transport entre l'école du Centre et le restaurant scolaire et de procéder à un réexamen de la convention liant la commune à l'association W, celle-ci n'apparaissant pas de nature à garantir l'organisation et le fonctionnement du service périscolaire et de la cantine dans le respect des droits des usagers du service public.

Le Défenseur des droits demande à la mairie de Z de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Jacques TOUBON

Recommandation dans le cadre de l'article 25 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011

Les faits et la procédure

1. La commune de Z comprend deux écoles maternelles publiques : l'école du Centre et l'école A, et deux écoles élémentaires publiques, l'école du Centre et l'école B. Le restaurant scolaire ainsi que l'accueil périscolaire du soir sont situés dans les locaux de l'école B. Un service de navette transportait, jusqu'en juin 2018, les élèves de l'école du Centre vers l'école B, afin de permettre leur accès à ces services.
2. Les parents des élèves de l'école du Centre ont été informés au mois de juin 2018 que le service de navette permettant d'amener les enfants à la cantine et au service d'accueil périscolaire du soir, situés tous les deux dans les locaux de l'école B de Z, était supprimé, du fait de contraintes budgétaires, notamment liées à la suppression des contrats aidés.
3. Cette navette était en effet assurée, dans le cadre d'une délégation de service public, par l'Association W, chargée également de la cantine et du périscolaire. Du fait de la suppression de plusieurs contrats aidés, l'association a constaté, en mai 2018, que ce service ne serait plus en mesure de fonctionner.
4. Plusieurs parents d'élèves se sont rendus à une rencontre en mairie, qui n'a pas permis de faire évoluer la situation. Ils ont donc saisi le Défenseur des droits d'une réclamation.
5. Le Défenseur des droits est intervenu, par courrier en date du 28 novembre 2018, auprès de la mairie afin de solliciter des explications sur la situation et alerter sur la rupture d'égalité entre usagers des services publics induite par la fin de ce service de transport, également susceptible de revêtir, dans ce contexte, le caractère d'une discrimination sur le fondement du lieu de résidence.
6. Par courrier en date du 17 décembre 2018, la mairie de Z a confirmé la suppression du service de navette du fait de la suppression de plusieurs contrats aidés mais a indiqué avoir pris plusieurs mesures afin de remédier aux difficultés des familles :
 - Possibilité de dérogation d'inscription à l'école B pour les élèves de l'école du Centre ;
 - Communication de plusieurs listes d'assistantes maternelles de la commune pouvant accueillir les élèves pour le déjeuner ;
 - Favoriser le covoiturage entre parents d'élèves ;
 - Création d'une prise en charge par les parents des élèves concernés.
7. La mairie a également exposé que l'ensemble des parents présents en mairie lors de la rencontre ont indiqué comprendre les raisons de la suppression de ce transport, plusieurs personnes ayant opté pour l'une des solutions proposées.
8. Par ailleurs, plusieurs parents d'élèves reçus le 5 juillet 2018 à la sous-préfecture ont questionné les services de l'Éducation nationale, qui ont indiqué par courrier en date du 5 août 2018 que le manque de personnel « *ne permettait pas l'accompagnement* ».

dans un bus pour le transport vers le périscolaire et la cantine pour les élèves de l'école du Centre ».

9. Enfin, la mairie de Z a déclaré qu'il lui apparaissait que l'ensemble des parents avaient désormais trouvé une solution pour le temps du déjeuner de leurs enfants, parmi les solutions proposées par la mairie.
10. Par note récapitulative en date du 27 février 2019, le Défenseur des droits a sollicité de la mairie de Z la communication de la convention liant la mairie à l'association W et a rappelé la rupture d'égalité entre usagers induite par la suppression de la navette, ainsi que son caractère potentiellement discriminatoire au regard du lieu de résidence des élèves.
11. Par l'intermédiaire de son conseil, Me D, la mairie de Z a contesté toute discrimination et a rappelé les circonstances de la suppression de la navette, liée à la disparition de plusieurs contrats aidés. La mairie de Z a également rappelé que tout enfant scolarisé dans la commune pouvait en tout état de cause être inscrit au service de restauration scolaire municipal, quelle que soit l'école fréquentée. La mairie de Z a également transmis au Défenseur des droits la copie de la convention liant la mairie à l'association W, les délibérations fixant les montants de subvention versés à l'association ainsi que la grille tarifaire des activités périscolaires, fixée par l'association.

Analyse juridique

12. Le Défenseur des droits relève que la convention du 15 avril 2013 conclue entre la mairie de Z et l'association W, nommée « *Convention d'animation et de gestion* », ne mentionne que brièvement le transfert à l'association de la gestion des activités périscolaires, en son article 2 :

« La ville confie également à l'association W le fonctionnement et la gestion des activités périscolaires dans l'ensemble des écoles de la commune, y compris la cantine scolaire. Ceci implique que l'association réponde aux missions principales qui concourent à l'action sociale et familiale permettant l'ouverture des droits aux prestations des services de la CAF [...] ».
13. Aucune autre disposition de la convention n'évoque par la suite l'organisation des services périscolaires et de la cantine, dont l'association assure en totalité l'organisation et le fonctionnement, ainsi que les services de la mairie de Z l'ont confirmé au Défenseur des droits. La mise en place de la navette entre l'école du Centre et le restaurant scolaire, non mentionnée dans la convention, est donc intervenue à la seule initiative de l'association, sans que l'organisation de ce service ait été contrôlée par la municipalité, alors même que celle-ci verse des subventions d'un montant significatif à l'association au titre de son fonctionnement.
14. Or, le principe de la gestion déléguée d'un service public à une entité tierce implique le contrôle de la personne publique délégante sur le délégataire. En l'espèce, la suppression de la navette a pu intervenir du fait d'une rédaction très imprécise de la convention de 2013, qui ne garantit pas le respect du principe d'égalité entre les usagers du service public.
15. En effet, la jurisprudence administrative a établi que les services publics facultatifs, tels que le service de restauration scolaire ainsi que l'accueil périscolaire du soir, dès lors qu'ils ont été mis en place, sont soumis aux mêmes principes que les autres services publics. Ainsi, le principe d'égalité d'accès au service s'applique à ces services publics

facultatifs (CE, 10 mai 1974, « Denoyez et Chorques », n°88032 ; CE, 13 mai 1994, « Commune de Dreux », n°116549). Le principe d'égalité implique ainsi de traiter de façon semblable des usagers placés dans une situation semblable, et différemment les usagers placés dans une situation différente.

16. Or, les élèves de l'école du Centre, usagers du service public de restauration scolaire, ne sont pas dans une situation différente de celle des élèves de l'école B. En effet, appartenant à la même commune, ils doivent donc bénéficier d'un accès égal aux services de restauration scolaire et d'accueil périscolaire du soir organisés dans l'école B, la seule distinction s'établissant sur les modalités d'accès à ce service, nécessitant un transport pour les élèves de l'école du Centre.
17. Dès lors, la décision de suppression de la navette de transport caractérise une rupture d'égalité de traitement entre les élèves de l'école B, qui ont accès à la cantine et au périscolaire, et les élèves de l'école du Centre, qui n'y ont pas accès, sauf à bénéficier d'une dérogation d'inscription, ou que les parents puissent prévoir la possibilité de les amener eux-mêmes dans cette autre école, ce qui est contradictoire avec la vocation même de ces services, qui pallient justement l'absence des parents lors du déjeuner et après la classe.
18. Le Défenseur des droits relève, à cet égard, que les familles placées dans une situation de plus grande précarité économique risquent d'être touchées plus fortement par cette mesure, ne disposant pas nécessairement d'un véhicule permettant d'effectuer les trajets entre l'école et le restaurant scolaire.
19. Par ailleurs, il est à noter que les possibilités de dérogation d'inscription au sein de l'école B, fondées sur l'accès au service de restauration scolaire, pourraient être susceptibles, à terme, de déséquilibrer fortement les effectifs de l'école du Centre, au détriment des familles dépendant de ce secteur scolaire, dans le cas où un recours massif à ces dérogations aurait pour effet de réduire le nombre de classes allouées à cette école.
20. Le Défenseur des droits ne conteste pas que certaines mesures ont été prises par la mairie afin d'atténuer les difficultés des familles. Cependant, la majorité de ces mesures, à l'exception des possibilités de dérogation d'inscription dans l'école B, dont les limites ont été rappelées ci-dessus, reposent exclusivement sur la solidarité et l'organisation des parents. Ces initiatives privées, bien que donnant en partie satisfaction aux familles, sont par essence précaires et ne peuvent avoir pour vocation de se substituer au service public incombant à la mairie de Z. Le courrier de Me D, du 26 mars 2019, précise d'ailleurs que ces mesures seraient « temporaires », mais ne présente aucunement les modalités envisagées par la mairie pour garantir l'égalité d'accès des enfants au service de restauration scolaire, transport inclus.
21. Par ailleurs, aux termes de l'article 1^{er} de la loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations : « *Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de [...] son lieu de résidence [...] une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable [...]* ». Aux termes de l'article 2 de la même loi : « *[...] Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur un motif mentionné à l'article 1^{er} est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services. Ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites selon l'un des motifs mentionnés au premier alinéa du présent 3° lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés [...]* ».

22. En application de ces dispositions, la décision de suppression de la navette de l'école du Centre est également susceptible de revêtir un caractère discriminatoire sur le fondement du lieu de résidence, les élèves relevant d'un secteur de scolarisation défini par la commune (et non choisi librement par les parents) étant placés dans une situation moins favorable que les élèves d'un autre secteur, et les mesures prises n'apparaissant pas appropriées.
23. Enfin, aux termes des dispositions de l'article 2 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), « *les États 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* ». Ils « *prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivées par la situation juridique, les activités, les opinions déclarées ou les convictions de ses parents, de ses représentants légaux ou des membres de sa famille* ».
24. En vertu des dispositions de l'article 3 du même texte, « *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* ».
25. En l'espèce, l'accès effectif au service de restauration scolaire dépend nécessairement, pour les élèves scolarisés à l'école du Centre, d'un moyen de transport approprié. Dès lors, à la lumière des stipulations précitées, la décision de suppression de la navette n'apparaît pas avoir été prise en considération de la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'accès au service de restauration scolaire étant, pour ces élèves, entravé par l'absence de moyen de transport organisé par la mairie.
26. Dès lors, sans méconnaître les difficultés budgétaires de la commune rappelées par le courrier du 17 décembre 2018, il apparaît qu'au regard du droit en vigueur, la décision de suppression de la navette permettant aux élèves de l'école du Centre d'accéder aux services de restauration scolaire et d'accueil périscolaire du soir méconnaît les droits des usagers d'un service public et est susceptible de revêtir un caractère discriminatoire en raison du lieu de résidence.
27. Par ailleurs, sans remettre en cause le choix de gestion déléguée de la mairie de Z, le Défenseur des droits relève que les termes de la convention liant celle-ci à l'association W n'apparaît pas de nature à garantir, dans le respect de la réglementation en vigueur, le principe d'égalité entre les usagers du service public et à garantir l'absence de toute discrimination.

En conséquence, le Défenseur des droits recommande à la mairie de Z :

- De rétablir un moyen de transport assuré par la mairie entre l'école du Centre et le restaurant scolaire, par tout moyen qui lui semblera approprié ;
- De procéder à un réexamen de la convention liant la mairie à l'association W afin de garantir une organisation et un fonctionnement des services périscolaires et de la cantine conformes aux droits des usagers du service public.

Jacques TOUBON