

Paris, le 27 septembre 2021

Décision du Défenseur des droits n°2021-237

La Défenseure 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 de l'action sociale et des familles, notamment son article L. 214-4 ;

Saisie par Monsieur X d'une réclamation relative aux critères d'admission au sein des structures multi-accueil municipales ;

Décide de recommander à la mairie de Y de modifier le règlement des établissements d'accueil de la petite enfance de la ville de Y afin de le rendre conforme aux dispositions de l'article L. 214-4 du code de l'action sociale et des familles et de procéder à un réexamen de la demande de Monsieur X au regard de ces dispositions.

La Défenseure des droits demande à la mairie de Y 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.

Claire HÉDON

Recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Faits et procédure suivie devant le Défenseur des droits

1. Le 16 septembre 2019, Monsieur X a procédé à une préinscription de son fils, A X, né le 19 mars 2018, pour un accueil occasionnel dans les structures multi-accueil municipales. En effet, Monsieur X étant en recherche d'emploi, une préinscription en accueil régulier ne leur a pas été proposée, bien que Madame B, la compagne de Monsieur X et mère de leur fils, soit employée à temps plein en tant que médecin.
2. Par courrier en date du 17 juillet 2020, les services de la mairie de Y ont indiqué à Monsieur X qu'aucune place ne pouvait lui être proposée et que sa demande était classée 10^{ème} sur 84 en liste d'attente pour un accueil occasionnel. Ce courrier confirmait que son statut de demandeur d'emploi ne permettait pas à la famille de demander une place d'accueil régulier pour leur fils au sein des multi-accueils municipaux.
3. Insatisfait de cette situation, Monsieur X a sollicité l'intervention du Défenseur des droits.
4. Par courrier en date du 14 septembre 2020, le Défenseur des droits a sollicité des explications de la mairie de Y sur les critères de sélection appliqués aux demandes d'accueil dans les structures multi-accueil municipales.
5. En réponse, la mairie de Y a adressé un courrier en date du 21 septembre 2020, qui n'a été reçu que le 12 décembre 2020 en raison d'une erreur dans l'adresse de courriel de destination, apportant des éléments d'explication complémentaires sur la répartition des places en multi-accueil municipal.
6. Au vu des éléments reçus, le Défenseur des droits a adressé une note récapitulative à la mairie de Y, en date du 5 février 2021, relevant le caractère potentiellement discriminatoire des critères utilisés par la mairie.
7. La mairie de Y a adressé une réponse à cette note récapitulative par courrier en date du 28 février 2021, récusant toute discrimination et maintenant sa position antérieure.

Analyse juridique

8. Aux termes de l'article L. 214-4 du code de l'action sociale et des familles :
« L'admission des enfants, à la charge de familles d'au moins trois enfants au sens de la législation des prestations familiales, dans les équipements collectifs publics et privés destinés aux enfants de plus de deux ans, ne peut être subordonnée à la condition que chacun des parents exerce une activité professionnelle ».
9. Par ailleurs, aux termes de l'article 3.2 du règlement des établissements d'accueil de la petite enfance de la ville de Y : *« [...] L'accès au multi accueil est réservé prioritairement aux familles résidentes à Y pour un accueil régulier ou occasionnel. L'accueil régulier s'adresse aux parents en activité, en tenant compte de la date de la préinscription, puisque les enfants dont les parents ne travaillent pas peuvent être accueillis dans le cadre d'un accueil occasionnel. En parallèle la commission tient*

également compte d'autres facteurs comme : - L'adéquation entre la demande et les places disponibles et notamment la date à laquelle la place sera occupée afin de limiter les places vacantes ; - Le regroupement de fratrie, à condition que les enfants fréquentent la structure quatre mois ensemble ; - L'étude de situations particulières (médicales ou sociales, mutations...). La prise en compte de ces critères objectifs n'a pas pour objet de remettre en question le pouvoir décisionnaire de la commission, qui demeure souveraine dans ses choix [...] ».

10. Dans le cadre de l'instruction du dossier, le Défenseur des droits a exposé à plusieurs reprises à la mairie de Y que les dispositions du règlement précité ne paraissaient pas conformes aux dispositions de l'article L. 214-4 du code de l'action sociale et des familles, en tant qu'elles établissent une priorité entre les parents qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas, sans prévoir le cas particulier des familles de trois enfants et plus, pour lesquelles le critère d'activité professionnelle ne peut être opposable.
11. Le Défenseur des droits a, à cet égard, rappelé à la mairie de Y que la famille de Monsieur X se trouvait concernée par ces dispositions, étant composée de trois enfants et A X ayant atteint l'âge de deux ans lors de la réception de la réponse négative du 17 juillet 2020.
12. Cependant, la mairie de Y, dans ses différentes réponses, s'est abstenue de répondre sur ce point et s'est appuyée sur la Convention d'objectifs et de gestion 2018-2022 conclue avec la Caisse d'allocations familiales (CAF), faisant obligation aux gestionnaires des établissements de répondre « *au plus près des besoins des familles* », et de porter une attention particulière aux besoins d'accueil des familles aux revenus modestes ainsi que des familles monoparentales.
13. La mairie de Y a pris appui sur les termes de cette convention pour justifier que l'accès à l'accueil régulier soit priorisé pour les familles dont les parents travaillent, nonobstant le nombre d'enfants par famille, précisant que si la capacité d'accueil permettait d'accueillir les enfants issus de familles dont les parents ne travaillent pas, ces demandes seraient également satisfaites.
14. Le Défenseur des droits ne méconnaît pas les difficultés tenant à la capacité d'accueil des établissements dédiés à la petite enfance, et ne remet pas en cause les objectifs tenant à l'examen particulier et attentif des demandes émanant de familles placées dans des situations particulières, contenus dans la convention précitée conclue avec la CAF, organisme co-financeur de ces établissements.
15. Cependant, quels que soient les termes de la convention conclue avec la CAF, celle-ci ne peut conduire à méconnaître les dispositions explicites de la loi, qui lui sont juridiquement supérieures.
16. Dès lors, l'examen avec attention, voire prioritaire, par la mairie, de certaines familles dont la situation particulière a été signalée par la CAF dans cette convention, ne peut simultanément avoir pour conséquence de remettre en cause l'application des dispositions claires de l'article L. 214-4 du code de l'action sociale et des familles.
17. La jurisprudence administrative a en effet confirmé l'impossibilité de subordonner à un critère d'activité professionnelle l'admission des enfants relevant d'une famille d'au moins trois enfants au sein de ce type de structure, en application des dispositions précitées de l'article L. 214-4 du code de l'action sociale et des familles (TA Versailles, 25 octobre 2014, « Mme N... c/ Président de la caisse des écoles de Montgeron », n° 1200645 ; CAA Versailles, 28 janvier 2014, « Commune de Neuilly-Plaisance », n°

12VE04183). Or, le règlement précité ne distingue aucunement le cas des familles des trois enfants par rapport aux autres familles, le critère d'activité professionnelle ne pouvant être retenu pour les familles de trois enfants et plus, tant pour l'accueil régulier qu'occasionnel.

18. Dans sa réponse en date du 28 février 2021, la mairie de Y a tenu à préciser que l'accueil « occasionnel », ouvert aux enfants dont les familles comptent des parents qui ne travaillent pas, pouvait représenter plusieurs jours d'accueil dans la semaine, et que ce type d'accueil avait représenté 28 % des accueils totaux dans les structures concernées en 2020.
19. Le Défenseur des droits prend acte de cet élément complémentaire qui permet d'apporter une nuance à la distinction entre accueil régulier et occasionnel, le second étant le seul proposé aux familles dont les parents ne travaillent pas.
20. S'agissant de la discrimination fondée sur la particulière vulnérabilité économique des demandeurs d'emploi, que l'exclusion du dispositif d'accueil régulier est susceptible de constituer, la mairie de Y a fait valoir qu'en l'espèce, le quotient familial sur la base duquel était calculée la tarification des repas pris au service de restauration scolaire pour les autres enfants de Monsieur X, relevait de la catégorie de tarif la plus élevée. Cet élément apparaît de nature à écarter toute discrimination fondée sur ce critère à l'encontre de Monsieur X.
21. Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits estime que les dispositions de l'article 3.2 du règlement précité, qui n'opèrent aucune distinction entre les familles de moins de trois enfants et celles de trois enfants ou plus, ne paraissent pas conformes à l'état du droit en vigueur, nonobstant les termes de la convention d'objectifs conclue avec la CAF, qui ne peut en tout état de cause y déroger.
22. Par voie de conséquence, elle considère que le refus d'admission du fils de Monsieur X et Madame B au sein des établissements d'accueil de la petite enfance municipaux, dont la famille est composée de trois enfants, ne paraît pas davantage conforme au droit en vigueur.
23. La Défenseure des droits recommande ainsi à la mairie de Y, dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente décision :
 - de procéder à une modification du règlement des établissements d'accueil de la petite enfance de la ville de Y afin de le rendre conforme aux dispositions de l'article L. 214-4 du code de l'action sociale et des familles ;
 - de procéder à un réexamen de la demande de Monsieur X au regard de ces dispositions.

Claire HÉDON