

Paris, le 7 juillet 2021

---

## Décision du Défenseur des droits n°2021-185

---

### 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 la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration

Après consultation du collège compétent en matière de défense et promotion des droits de l'enfant

---

Saisie le 1<sup>er</sup> février 2020, par Madame X., en raison de l'exclusion définitive de sa fille Z. de la cantine scolaire municipale située à A. ;

Conclut à une atteinte à l'intérêt supérieur de Z. ainsi qu'à son droit à s'exprimer sur tout sujet la concernant ;

Conclut au non-respect par la mairie de A. du principe constitutionnel de responsabilité personnelle applicable aux sanctions administratives et disciplinaires ;

Recommande à la mairie de A. de modifier le volet « *manquement à la discipline* » du règlement de la restauration scolaire municipale afin d'y intégrer une grille des mesures d'avertissement et de sanction graduées, en lien avec le manquement commis, que l'enfant serait en mesure de comprendre et dont il prendrait connaissance, ainsi que ses représentants légaux, en début d'année scolaire ;

Recommande au maire de A. de systématiser un temps d'échange avec l'enfant concerné avant toute décision administrative infligeant une sanction afin de recueillir sa parole et de prendre en compte son point de vue, en présence de l'adulte de son choix ;

Recommande au maire de A. de systématiser un temps d'échange avec l'enfant concerné afin de lui expliquer la décision administrative lui infligeant une sanction ;

Demande au maire de A. 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.

La Défenseure des droits adresse la présente décision à l'association des maires de France dans sa version anonymisée pour information et diffusion à l'ensemble de ses membres.

Claire HÉDON

---

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

---

1. Madame X. a saisi le Défenseur des droits le 1<sup>er</sup> février 2020 à la suite de l'exclusion définitive de sa fille Z. du service de restauration scolaire à compter du 25 novembre 2019.

### **Faits et procédure d'instruction**

2. Z., alors âgée de 10 ans, a été exclue du service de restauration scolaire de la commune de A. à compter du 25 novembre 2019.

3. Selon les informations communiquées, le 18 novembre 2019, Z. aurait eu un comportement insolent à l'égard d'un personnel du service de restauration scolaire. Elle a été sanctionnée par une punition écrite pour ces faits.

4. Madame X. précise avoir reçu un courrier de la mairie de A. le même jour l'informant du mauvais comportement de Z., de la sanction infligée et de la possibilité d'une exclusion temporaire ou définitive de sa fille de la cantine scolaire, si un tel incident venait à se réitérer, conformément au règlement de la cantine.

5. Madame X. indique avoir reçu un second courrier le 21 novembre 2019 émanant du maire de la commune de A., Monsieur B. Il l'informait de l'exclusion définitive de sa fille Z. du service de restauration scolaire à la suite de « *nouveaux éléments qui [lui auraient] été rapportés* ». Le maire précisait que cette sanction pourrait être levée « *sous réserve de la production d'un écrit de Z. s'engageant à ne plus manquer de respect aux adultes, ne plus insulter personne et faire les punitions qui lui seront demandées si elle est l'auteur des faits reprochés, sur le temps périscolaire* ».

6. Dans un courriel adressé à Y., le père de Z., le 2 décembre 2019, le maire de la commune revenait sur ce dernier point en précisant que Z. serait acceptée de nouveau à la cantine « *quand ses parents, et en particulier sa mère qui en a la garde, lui auront écrit qu'elle doit respecter et obéir au personnel de la commune, avec copie au Maire et de préférence, signé en acceptation par Z.* ».

7. Or, Madame X. indique qu'aucun nouveau comportement fautif n'aurait alors été reproché à sa fille. Selon elle, l'exclusion de la cantine de Z. résulterait du fait qu'elle-même se soit directement entretenue, après les faits du 18 novembre 2019, avec la personne de la cantine avec laquelle sa fille avait été insolente.

8. Dans un courrier adressé à Madame X. en date du 30 novembre 2019, Monsieur B. a confirmé que l'exclusion de Z. faisait effectivement suite à l'intervention de Madame X. auprès du personnel de restauration scolaire. Il indique à ce titre que la personne de la cantine a été « *fortement gênée et surprise par le ton employé et [sa] proximité, qui devant l'enfant est préjudiciable en terme d'autorité* ». Il précise de nouveau que la sanction infligée à Z. ne serait levée que si Madame X. fournit elle-même un écrit, avec copie à la mairie « *rappelant à Z. qu'elle doit respecter le personnel communal, sans signe d'arrogance* », lequel doit être lu et signé par sa fille.

9. Saisi de la situation de Z., le délégué du Défenseur des droits dans ce département a rappelé au maire de A., par courrier du 30 janvier 2020, qu'un enfant ne pouvait être exclu de la cantine du fait du comportement de ses parents.

10. Par courrier du 6 mars 2020, les services du Défenseur des droits ont sollicité le maire de A. afin de recueillir ses observations sur la situation l'opposant à Madame X. et à sa fille Z.

11. Par courrier du 3 avril 2020 adressé au Défenseur des droits, le maire a rappelé que la production d'un écrit rédigé par Madame X. et co-signé par Z. était nécessaire pour que l'enfant réintègre le service de restauration scolaire, sans toutefois fournir les observations sollicitées sur la situation.

12. Par courrier du 6 janvier 2021, le Défenseur des droits a adressé au maire de A. une note récapitulative, lui indiquant qu'il pourrait conclure à l'existence d'une atteinte à l'intérêt supérieur de Z. ainsi qu'à son droit à s'exprimer sur tout sujet la concernant.

13. Par courrier du 23 février 2021, le maire de A. a précisé que Z., désormais au collège, n'était plus scolarisée ni domiciliée à A. Il a indiqué ne pas avoir d'éléments nouveaux à communiquer au Défenseur des droits tout en rappelant avoir demandé la production d'un écrit à la famille « *afin d'assurer la crédibilité du personnel encadrant les enfants et leur sécurité* ».

## **Analyse**

### **I. Le cadre juridique applicable**

#### **A) L'intérêt supérieur de l'enfant**

14. Aux termes de l'article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, d'application directe en droit interne, « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait [...] des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

15. En vertu de l'article 2 alinéa 2 de la CIDE, « *les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour que l'enfant soit effectivement protégé contre toutes formes de discrimination ou de sanction motivée 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* ».

16. Les articles 28 et 29 de la CIDE garantissent le droit à l'éducation. Ce dernier précise que « *Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à : a) favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités* ».

#### **B) Le droit de l'enfant à être entendu dans toute procédure contradictoire le concernant**

17. L'article 12 de la CIDE prévoit que « *Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité* ». L'article précise en son deuxième alinéa qu'« *A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative* ».

18. Dans les recommandations formulées à la France dans ses observations finales de 2009, le comité des droits de l'Enfant de l'ONU souligne l'importance « *de veiller à ce que le droit de l'enfant d'être entendu dans toutes les procédures le concernant soit largement connu*

des parents [...], de l'administration publique, des magistrats, des enfants eux-mêmes et de la société en général [...] »<sup>1</sup>.

19. La question de la prise en compte de la parole de l'enfant fait depuis longtemps l'objet de travaux du Défenseur des droits. Dans son rapport annuel sur les droits de l'enfant de 2019, le Défenseur des droits considère qu'il s'agit « *d'un critère substantiel dans l'évaluation du respect de l'intérêt supérieur de l'enfance, l'absence de recueil de la parole de l'enfant concerné par une procédure ou une décision étant contraire à son intérêt* »<sup>2</sup>. Le Défenseur des droits a rappelé l'importance de ce droit dans son rapport « *Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte* » publié en novembre 2020<sup>3</sup>.

20. Par ailleurs, en application de l'article L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration, les décisions administratives qui infligent une sanction doivent être motivées auprès des personnes physiques ou morales directement concernées. Elles sont également soumises au respect d'une procédure contradictoire préalable. L'article L121-2 de ce même code établit que ce n'est qu'en cas d'urgence ou de situation exceptionnelle que l'administration peut s'affranchir de cette procédure contradictoire.

### C) L'application du principe de personnalité des peines aux décisions administratives

21. Le principe constitutionnel de responsabilité personnelle en matière pénale a été consacré par le Conseil constitutionnel en 1999<sup>4</sup>, sur le fondement des articles 8 et 9 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789.

22. Dans un avis rendu le 29 octobre 2007, le Conseil d'État estime que « *le principe constitutionnel de responsabilité personnelle en matière pénale est applicable aux sanctions administratives et disciplinaires*<sup>5</sup> ». Ainsi, une personne ne peut être punie en raison d'un comportement fautif commis par une autre personne.

## II. L'absence de prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et la méconnaissance du principe de personnalité des peines appliqué aux décisions administratives

23. Le 18 novembre 2019, Z. a eu un comportement irrespectueux envers le personnel de restauration scolaire et a été sanctionnée le jour-même d'une punition écrite. Elle a été avertie oralement qu'en cas de nouveau comportement insolent, elle pourrait être exclue temporairement ou définitivement de la cantine.

24. Par conséquent, il apparaît qu'une fois la sanction effectuée par l'enfant, l'incident aurait dû être considéré comme clos, sauf en cas de nouveau comportement irrespectueux de la part de l'enfant.

25. Pourtant, le 21 novembre 2019, Madame X. a reçu un courrier l'informant de l'exclusion définitive de Z. du service de restauration scolaire à compter du 25 novembre 2019 alors même que sa fille n'avait pas été à l'origine d'un nouveau comportement fautif.

---

<sup>1</sup> Comité des droits de l'enfant de l'ONU, Observations finales du comité des droits de l'Enfant : France, CRC/C/FRA/CO/4, 22 juin 2009.

<sup>2</sup> Défenseur des droits, *Enfance et violences : la part des institutions publiques*, Rapport annuel sur les droits de l'Enfant 2019, p. 58.

<sup>3</sup> Défenseur des droits, *Prendre en compte la parole de l'enfant : un droit pour l'enfant, un devoir pour l'adulte*. Rapport annuel sur les droits de l'Enfant 2020.

<sup>4</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 99-411 DC du 16 juin 1999.

<sup>5</sup> Conseil d'Etat, avis du 29 octobre 2007, *Société sportive professionnelle LOSC Lille Métropole*, n° 307736, Rec.

26. A la suite de l'incident du 18 novembre 2019, Madame X. est allée s'entretenir directement avec la personne employée de cantine envers laquelle sa fille avait été insolente. Une altercation a alors eu lieu entre Madame X. et celle-ci.

27. Ainsi, la sanction adoptée par le maire de A. ne résulte pas du comportement de l'enfant mais de celui de sa mère.

28. Le maire de A. a par ailleurs indiqué à Z., par courrier en date du 21 novembre 2019, que la sanction d'exclusion définitive serait levée si la mère de l'enfant produisait un écrit, co-signé par Z., dans lequel elle s'engageait « à ne plus manquer de respect aux adultes, ne plus insulter personne... ».

29. Dans un courriel en date du 2 décembre 2019 adressé au père de Z., le maire de A. indique que la décision d'exclusion de l'enfant du service de restauration scolaire fait suite à l'altercation entre Madame X. et le personnel de cantine.

30. Il résulte de ce qui précède que l'exclusion définitive de Z. est fondée sur le comportement de sa mère et que le maintien de cette sanction est lié au fait que Madame X. n'ait pas produit d'écrit en vue de la réintégration de sa fille à la cantine scolaire.

31. Or, le principe constitutionnel de personnalité des peines s'applique aux décisions administratives. Le juge administratif a ainsi eu l'occasion de rappeler qu'un maire ne peut exclure un enfant de la cantine scolaire au motif que ses parents auraient eu un comportement fautif<sup>6</sup>. Il ajoute en outre qu'une telle décision méconnaît le principe constitutionnel de personnalité des peines applicable aux sanctions administratives, en vertu duquel une personne ne peut être punie en raison d'un comportement fautif commis par une autre personne.

32. Au regard de l'ensemble des éléments ci-dessus, le Défenseur des droits conclut que le lien entre la décision d'exclusion définitive de Z. de la cantine d'une part, et l'altercation entre sa mère et le personnel de cantine ainsi que le refus de Madame X. de produire un écrit présentant des excuses d'autre part, constitue une atteinte à l'intérêt supérieur de Z. ainsi qu'au principe constitutionnel de responsabilité personnelle applicable aux sanctions administratives et disciplinaires.

### **III. L'absence de procédure contradictoire et de prise en compte de la parole de l'enfant**

33. Par un courrier du 18 novembre 2019, Madame X. a été informée du mauvais comportement de Z. Un deuxième courrier lui a été communiqué le 21 novembre 2019 lui indiquant que sa fille avait été exclue définitivement du service de restauration scolaire.

34. Le maire de A. ne s'est pas entretenu avec Madame X. ni avec sa fille, avant de prendre la décision d'exclure Z. de la cantine scolaire.

35. Dès lors, Madame X. et Z., pourtant âgée de dix ans au moment des faits et donc capable de discernement, n'ont pas été en mesure de présenter leurs observations écrites ou

---

<sup>6</sup> TA Dijon, rendu le 16 février 2002, n° 1101471 : « Considérant que l'article 4 [...] du chapitre V du règlement litigieux dispose que tout parent d'élève qui porte gravement atteinte au personnel du SIVOS ou à ses membres verra ses enfants exclus (après délibération du conseil des 9 membres) de tous les services pour l'année [...] ; que ce règlement qui institue une sanction à l'égard de l'enfant à raison d'agissements commis par ses parents envers les personnels ou membres du SIVOS et alors que l'enfant ne saurait garantir le respect par ses parents des règles de discipline générale applicable à tous les services [...], méconnaît le principe constitutionnel de personnalité des peines, et ce quand bien même les parents seraient indirectement affectés par la mesure d'exclusion ».

orales sur la situation ni de bénéficier de l'assistance d'un conseil ou du mandataire de leur choix.

36. Le service de restauration scolaire répond pourtant à un besoin d'intérêt général et constitue une mission de service public administratif. La décision administrative du maire d'exclure Z. du service de restauration scolaire aurait dû être prise dans des conditions garantissant le respect du contradictoire au sens de l'article L.121-1 du code des relations entre le public et l'administration sus évoqué et le recueil de la parole de l'enfant.

37. En l'espèce, il n'a été justifié d'aucune urgence ou situation exceptionnelle qui aurait permis au maire de s'affranchir d'une procédure contradictoire préalable à sa décision individuelle. De la même façon, Z. n'a pas été reçu pour que la sanction décidée à son encontre lui soit expliquée.

38. Par conséquent, le Défenseur des droits conclut à une atteinte au droit de Z. à être entendue dans toute procédure la concernant ainsi qu'au non-respect du principe du contradictoire préalable à la décision d'exclusion de la cantine scolaire.

## **DECISION**

Au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits :

Conclut à une atteinte à l'intérêt supérieur de Z. ainsi qu'à son droit à s'exprimer sur tout sujet la concernant ;

Conclut au non-respect par la mairie de A. du principe constitutionnel de responsabilité personnelle applicable aux sanctions administratives et disciplinaires ;

Recommande à la mairie de A. de modifier le volet « *manquement à la discipline* » du règlement de la restauration scolaire municipale afin d'y intégrer une grille des mesures d'avertissement et de sanction graduées, en lien avec le manquement commis, que l'enfant soit en mesure de comprendre et dont il prendrait connaissance, ainsi que ses représentants légaux, en début d'année scolaire ;

Recommande au maire de A. de systématiser un temps d'échange avec l'enfant concerné avant toute décision administrative infligeant une sanction afin de recueillir sa parole et de prendre en compte son point de vue, en présence de l'adulte de son choix ;

Recommande au maire de A. de systématiser un temps d'échange avec l'enfant concerné afin de lui expliquer la décision administrative lui infligeant une sanction ;

Demande au maire de A. 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.

Elle adresse la présente décision à l'association des maires de France dans sa version anonymisée pour information et diffusion à l'ensemble de ses membres.

Claire HÉDON