

Paris, le 29 novembre 2021

---

## Décision du Défenseur des droits n°2021-283

---

### 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 Constitution ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code civil ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités publiques ;

Vu le code pénal ;

Vu le code des relations entre le public et les administrations ;

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 ;

Vu le décret n° 2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article L. 131-6 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire n° 2012-141 et n° 2012-142 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés et n° 2014-088 du 9 juillet 2014 relative à l'organisation et au fonctionnement des écoles primaires et maternelles, du ministère de l'Éducation nationale ;

Saisie de la situation de l'enfant, X, dont la famille est hébergée par le Samu social de C dans un hôtel situé dans la commune de A, qui ne parvenait pas à être inscrit à l'école maternelle et à la restauration scolaire de la commune de A à la suite de refus persistants de la mairie ;

Après avoir transmis une note récapitulative au maire de la commune de A le 20 mai 2021, restée sans réponse de sa part ;

Après consultation du collège compétent en matière de défense des droits de l'enfant et du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations ;

Conclut à l'existence d'une atteinte au droit à l'éducation et à l'intérêt supérieur de l'enfant ;

Conclut à l'existence d'une discrimination dans l'accès à l'éducation fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique de sa famille tant par le refus d'inscription scolaire que le refus d'accès à la restauration scolaire ;

Conclut au manquement du maire de A à son obligation de scolariser cet enfant pourtant présent sur le territoire de sa commune et dont les parents ont présenté une demande en ce sens, en transmettant les documents nécessaires ;

Conclut au manquement du maire de A à son obligation d'assurer l'accès à la restauration scolaire de tous les enfants scolarisés sur sa commune sur la base de l'égalité ;

Recommande au maire de A de modifier la liste des pièces exigées pour l'inscription des élèves dans les écoles de sa commune conformément à l'article D. 131-3-1 du code de l'éducation ;

Recommande au maire de A de mettre en œuvre une procédure prévoyant la délivrance immédiate, au guichet, d'un récépissé constatant la date du dépôt de la demande, les pièces produites et les pièces éventuellement manquantes ;

Demande au maire de A de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision ;

Transmet la présente décision au procureur de la République territorialement compétent, en application de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, afin qu'il apprécie les suites à donner aux faits relatés ;

Adresse la présente décision, pour information, au préfet de B et au directeur académique des services de l'Éducation nationale de B et dans une version anonymisée, au président de l'Assemblée des départements de France afin qu'il en assure la diffusion pour information à l'ensemble de ses membres ;

Adresse la présente décision aux parents de X.

Claire HÉDON

**Recommandations au titre de l'article 25 de la loi organique n° 2011-333  
du 29 mars 2011**

**I. Rappel des faits et de l'instruction**

Le 11 septembre 2019, le Défenseur des droits a été saisi des difficultés rencontrées par Madame Y et Monsieur Z quant à l'inscription scolaire en maternelle de leur enfant X sur la commune de A.

Cette famille est hébergée par le Samu social de C au sein d'un hôtel de la commune de A, depuis le 30 octobre 2017.

Il ressort des éléments du dossier et de l'instruction menée par le Défenseur des droits que les parents de X ont effectué plusieurs demandes d'inscription scolaire auprès des services de la mairie de A dès le mois de mai 2019 pour la rentrée scolaire 2019-2020.

L'ensemble des documents nécessaires à l'inscription dans un établissement scolaire a été fourni, à savoir un extrait d'acte de naissance de l'enfant, le carnet de vaccination, un certificat d'hébergement établi par le Samu social de C, attestant que la famille est hébergée, depuis le 30 octobre 2017, en hôtel social sur la commune de A.

Madame Y s'est néanmoins vue opposer oralement un refus, en raison de l'absence d'un document émanant de la caisse aux affaires familiales ou de la sécurité sociale mentionnant une adresse sur la commune de A ainsi que d'une domiciliation mentionnant également une adresse sur la commune de A. Le personnel de la mairie aurait indiqué à Madame Y qu'une attestation d'hébergement délivrée par le Samu social n'était pas un document valable.

Madame Y s'est donc présentée une seconde fois à la mairie pour fournir une domiciliation du Secours Catholique sur la commune de A. Elle s'est alors vue opposer oralement un nouveau refus.

La référente sociale de Madame Y a pris attache directement avec le service scolarité de la commune de A. Les deux personnes avec lesquelles elle s'est entretenue lui auraient indiqué que le justificatif de domiciliation présenté ne suffisait pas en l'espèce. Elles auraient ajouté qu'un parent devait impérativement présenter au moins deux justificatifs indiquant le nom du parent concerné et une adresse sur A, tels qu'un document de sécurité sociale, un document de la CAF et/ou un relevé d'identité bancaire. Il lui était indiqué que tout dossier incomplet serait rejeté lors du passage en commission.

L'Ordre de Malte, qui accompagne cette famille, a donc adressé à la mairie le 28 août 2019 un courrier sollicitant à nouveau l'inscription de X à l'école maternelle. Ce courrier est resté sans réponse.

Les services du Défenseur des droits ont tenté de prendre attache à plusieurs reprises avec le service scolarité de la commune en transmettant notamment à la responsable de la scolarisation de la mairie de A, par courriels des 20 et 23 septembre 2019, l'ensemble des documents permettant l'instruction par les services de la mairie de la demande d'inscription du jeune X, sans succès.

Par courrier du 1<sup>er</sup> octobre 2019, les services du Défenseur des droits ont saisi la maire de A, le préfet de B et la directrice académique des services de l'Éducation nationale de B, en rappelant le droit à la scolarisation dont bénéficient tous les enfants. Ce courrier est à ce jour resté sans réponse de la part des services de la mairie de A.

Le directeur académique des services de l'Éducation nationale de B, contactée par l'inspectrice des services de l'Éducation nationale, s'est substitué à la maire de A afin de procéder à l'inscription de X à l'école maternelle.

X a ainsi finalement été scolarisé auprès de l'école maternelle sur la commune de A début décembre 2019.

Le 4 décembre, le Défenseur des droits a été informé du refus de la commune de A d'inscrire X à la cantine scolaire. Madame Y, la mère de X, s'est vue opposer un refus d'inscription à la cantine scolaire le 2 décembre 2019, à nouveau en raison de l'absence d'un document émanant de la caisse aux allocations familiales ou de la sécurité sociale mentionnant une adresse sur la commune de A en plus de la domiciliation transmise.

Par courrier du 12 mars 2020, le Défenseur des droits a interrogé la maire de A sur ce refus d'inscription à la restauration scolaire, sans obtenir de réponse jusqu'à ce jour.

Des courriers ont été adressés au préfet de B et à la directrice académique des services de l'Éducation nationale de B, les informant de ce refus d'inscription à la restauration scolaire par la commune de A.

X n'a pu être inscrit à la cantine scolaire qu'au mois de juillet 2020 pour la rentrée scolaire 2020-2021.

Par courrier recommandé du 20 mai 2021, une note récapitulative a été transmise au maire de A l'informant de ce que suite à l'instruction menée, la Défenseure des droits pourrait conclure à l'existence d'une discrimination fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des parents de X et d'une atteinte discriminatoire à l'intérêt supérieur de l'enfant et l'invitant à présenter tous éléments et observations qu'elle estimerait utiles.

A ce jour, aucune réponse des services de la mairie de A n'est parvenue au Défenseur des droits.

## **II. Analyse juridique**

### **A. Cadre juridique applicable**

#### **S'agissant du droit à l'éducation :**

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

La Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) garantit le droit à tout enfant à l'éducation sans aucune discrimination.

L'article 3 alinéa 1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) dispose ainsi que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

Par ailleurs, l'article 2 de cette Convention dispose que « *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 la même Convention prévoit 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 primaire obligatoire et gratuit pour tous* ».

Sur le plan des normes européennes, l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'Homme dispose que « *Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction* », qui doit être lu en lien avec l'article 14 de cette Convention, lequel dispose que la jouissance de ce droit doit être assurée « *sans distinction aucune, fondée notamment sur la race, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale ou toute autre situation* ».

La Cour européenne des droits de l'homme consacre le droit à l'instruction comme un droit fondamental et considère que l'Etat ne peut se soustraire aux obligations qui en découlent.

En droit interne, l'article 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'État* ». Le Conseil constitutionnel en assure une parfaite application dans le respect du principe d'égalité, c'est-à-dire en garantissant une éducation sans discrimination des enfants.

L'article L. 131-1 du code de l'éducation dispose depuis la loi du 26 juillet 2019 que « *L'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans* ».

L'article L. 131-5 prévoit quant à lui que « *chaque enfant est inscrit dans la commune où ses parents ont une résidence* » et que « *Le statut ou le mode d'habitat des familles installées sur le territoire de la commune ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire* ».

L'article L. 131-6 du même code précise que « *Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire. Les personnes responsables doivent y faire inscrire les enfants dont elles ont la*

garde ». Depuis la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019, cet article précise que « *La liste des pièces qui peuvent être demandées à l'appui de cette demande d'inscription est fixée par décret. (...)* ».

S'agissant des documents nécessaires à l'inscription scolaire de l'enfant, l'article R. 113-8 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « *la justification du domicile peut être exigée pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur* ». Ainsi, le maire est en droit de demander, pour l'inscription scolaire des enfants en maternelle et primaire, une preuve de domicile sur la commune.

Il convient de préciser que, depuis les faits objet de la saisine, le décret n° 2020-811 paru 29 juin 2020, a inséré un article D. 131-3-1 qui, sans revenir sur le principe de la justification de la résidence par tout moyen, a précisé la nature des pièces exigibles par la mairie, en vue de l'inscription scolaire d'un enfant résidant sur sa commune, à savoir un document justifiant de l'identité de l'enfant, un document justifiant de l'identité des personnes responsables de l'enfant et un document justifiant de leur domicile. Il est également précisé qu'« *il peut être justifié du domicile par tous moyens, y compris une attestation sur l'honneur. Le maire peut faire procéder à la vérification de la domiciliation sur le territoire de la commune. Cette vérification ne peut faire obstacle à l'inscription de l'enfant sur la liste scolaire* ».

Par ailleurs, les articles 1 et 2 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, prohibent toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le lieu de résidence ou la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique.

Il convient de noter qu'en matière civile, la charge de la preuve de la discrimination est aménagée par l'article 4 de la loi précitée, lequel dispose que « *toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.* ».

En droit pénal, aux termes de l'article 225-1 du code pénal, « *constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée* ».

L'article 225-2 du même code précise quant à lui que la discrimination est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende lorsqu'elle consiste « *1° A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service* ».

Selon l'article 432-7 du même code, la discrimination commise par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public « *est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75.000 euros d'amende lorsqu'elle consiste : 1° A refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi* ».

Aussi, l'infraction de discrimination, réprimée à l'article 437-2 du même code, est prouvée lorsque les éléments constitutifs du délit sont caractérisés d'une part, par l'élément matériel, à savoir la distinction opérée entre les personnes physiques à raison d'un des critères visés à l'article 225-1 du code pénal, et d'autre part, par l'élément intentionnel, c'est-à-dire la conscience de l'auteur de réaliser la situation infractionnelle décrite par l'incrimination.

S'agissant de l'élément matériel, il convient de rappeler que selon une jurisprudence constante de la Cour de cassation<sup>1</sup>, la discrimination est constituée dès lors qu'il a été établi que le critère discriminatoire a été un élément pris en compte, sans être nécessairement le motif exclusif de la décision prise.

S'agissant de l'élément intentionnel, la discrimination est réprimée lorsqu'il est établi que l'auteur du fait matériel était animé d'une intention de discriminer caractérisée par la conscience de se livrer à des agissements discriminatoires, en l'espèce refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi.

Il n'est pas nécessaire, pour caractériser la conscience que peut avoir une personne de commettre une discrimination, de rechercher les raisons pour lesquelles elle a pris en compte un motif discriminatoire.

Quels que soient les mobiles de l'auteur d'une discrimination, ceux-ci sont indifférents à la caractérisation de son intention dès lors que sa volonté d'opérer une différence de traitement reste fondée sur un critère de discrimination prohibé.

Par arrêt du 23 janvier 2018, la chambre criminelle de la Cour de cassation a, sur un refus de scolarisation opposé à des enfants roms, statué en ces termes : « *attendu qu'en l'état de telles énonciations, d'où il se déduit que les services communaux avaient connaissance de l'identité des mineurs et de leur lieu de résidence sur le territoire de la commune, la cour d'appel, qui devait rechercher si l'invocation erronée du défaut de production d'un justificatif de domicile pour s'opposer à l'inscription scolaire et le refus de la prévenue de revenir sur cette décision sans avoir fait procéder à un quelconque acte d'instruction des demandes d'inscription, [...] dissimulait une distinction fondée sur l'appartenance des enfants à la communauté Rom et leur lieu de résidence et comme telle susceptible de caractériser une faute civile démontrée à partir et dans la limite des faits de discrimination objet de la poursuite, n'a pas justifié sa décision* »<sup>2</sup>.

La chambre criminelle de la Cour de cassation a ainsi déjà considéré, d'une part, que le défaut de production d'un justificatif de domicile ne pouvait s'opposer à l'inscription scolaire, d'autre part, que le fait pour un maire de maintenir sa décision de refus, en ayant connaissance de l'identité des enfants concernés et de leur lieu de résidence sur le territoire de la commune, sans avoir fait procéder à un quelconque acte d'instruction des demandes d'inscription, ni fait connaître les pièces manquantes, pouvait dissimuler une distinction fondée sur l'appartenance des enfants à la communauté Rom et leur lieu de résidence.

En effet, 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 celui des plus vulnérables.

---

<sup>1</sup> Cass.crim., 15 janvier 2008, n° 07-82.380 ; Cass.crim., 14 juin 2000, n° 99-81.108.

<sup>2</sup> Cass, crim., 23 janvier 2018, n° 17-81.369.

Les compétences en matière d'inscription des enfants à l'école du premier degré, sont exercées par les maires au nom de l'État, en application de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités publiques. Il s'agit d'une compétence liée, prescrite par la loi, en l'espèce codifiée par le code de l'éducation.

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 circulaires n° 2002-063 et n° 2012-1417 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 ou leur parcours antérieur.

### **S'agissant de l'accès à la restauration scolaire :**

L'article L. 131-13 du code de l'éducation, créé par l'article 186 de la loi « Egalité et citoyenneté »<sup>3</sup> dispose que « *L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille.* »

A l'issue de l'adoption de cette loi, le Conseil constitutionnel, saisi du texte, a jugé que l'article 186 de la loi, créant cet article L. 131-13 du code de l'éducation, créait bien un « droit d'accès » au service de restauration scolaire, sans avoir toutefois pour effet de rendre ce service public obligatoire pour les communes<sup>4</sup>.

Lors de la discussion du texte ayant conduit à l'adoption de l'article L. 131-13 du code de l'éducation, en séance publique à l'Assemblée Nationale, Madame Brigitte ALLAIN, députée de la Dordogne, a ainsi soutenu l'amendement en indiquant : « *L'école a donc un rôle essentiel à jouer en termes d'éducation à la nutrition. C'est pourquoi je soutiens cet article dont l'objectif est de garantir le droit pour tous les enfants d'être inscrits à la cantine et d'avoir au moins une fois par jour un repas conséquent et équilibré* »<sup>5</sup>. Rappelant les refus discriminatoires sanctionnés par la jurisprudence, Madame Evelyne DIDIER, Sénatrice de Meurthe-et-Moselle, rappelle lors de la discussion en séance publique au Sénat que l'« *on ne saurait faire peser sur des enfants déjà fragilisés socialement la baisse des dotations aux collectivités territoriales, alors même que la cantine se retrouve souvent être le seul lieu où ces enfants ont accès à une alimentation saine et équilibrée, un lieu qui constitue un espace utile de socialisation* »<sup>6</sup>.

La jurisprudence administrative s'est clairement prononcée dans le sens d'une interprétation large des dispositions de l'article L. 131-13 du code de l'éducation. Le tribunal administratif de Besançon a ainsi estimé, dans son jugement du 7 décembre 2017 rendu en formation plénière, que ces dispositions « éclairées par les travaux parlementaires ayant précédé

<sup>3</sup> [Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017.](#)

<sup>4</sup> « *Si la première phrase de l'article L. 131-13 du code de l'éducation prévoit que tous les enfants scolarisés en école primaire ont le droit d'être inscrits à la cantine, c'est à la condition que ce service existe. Ces dispositions n'ont donc ni pour objet ni pour effet de rendre obligatoire la création d'un service public de restauration scolaire dans les écoles primaires. Dès lors, s'agissant de compétences dont l'exercice demeure facultatif, le grief tiré du non-respect de l'article 72-2 de la Constitution doit être écarté* », CC, n° 2016-745 DC, 26 janvier 2017, « Loi relative à l'égalité et la citoyenneté ».

<sup>5</sup> Discussion en séance publique à l'Assemblée nationale, 1<sup>ère</sup> lecture, 1<sup>er</sup> juillet 2016.

<sup>6</sup> Discussion en séance publique au Sénat, 1<sup>ère</sup> lecture, 14 octobre 2016.

l'adoption de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté dont elles sont issues, impliquent que les personnes publiques ayant choisi de créer un service de restauration scolaire pour les écoles primaires dont elles ont la charge sont tenues de garantir à chaque élève le droit d'y être inscrit. Elles doivent adapter et proportionner le service à cette fin et ne peuvent, au motif du manque de place disponible, refuser d'y inscrire un élève qui en fait la demande »<sup>7</sup>.

La Cour administrative d'appel de Nancy a confirmé, dans un arrêt du 5 février 2019 rendu sur appel de la commune de Besançon, que l'article L. 131-13 du code de l'éducation doit être entendu comme garantissant l'accès de tous les enfants scolarisés au service de restauration scolaire, dès lors que ce service a été créé par la collectivité territoriale compétente<sup>8</sup>.

La restauration scolaire revêt une importance toute particulière pour les enfants scolarisés, en ce qu'elle garantit la mise à disposition, au minimum une fois par jour, d'un repas équilibré et complet.

Ainsi, le droit d'accès à la restauration scolaire, garanti par l'article L. 131-13 du code de l'éducation, s'inscrit au nombre des mesures législatives visant à « *assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être* », garanti par l'article 3 de la Convention Internationale relative aux droits de l'enfant du 26 janvier 1990 qui dispose que : « *1. 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* ».

Enfin, le fait pour un maire de subordonner l'inscription à la restauration pour un élève scolarisé dans sa commune à la production d'un justificatif de domicile va à l'encontre de l'article L. 131-13 du code de l'éducation précité.

Le tribunal administratif de Montreuil l'a rappelé dans son jugement du 3 juillet 2018, considérant que « *les personnes publiques ayant choisi de créer un service de restauration scolaire pour les écoles primaires dont elles ont la charge [...] doivent adapter et proportionner le service à cette fin et ne peuvent, au motif de l'absence de production de justificatifs de domicile, refuser d'y inscrire un élève qui en fait la demande. Il en résulte que les dispositions de l'article 3-1.1. du règlement relatif aux restaurants scolaires de la commune de [D], en tant qu'elles subordonnent l'inscription à la cantine des élèves qui en font la demande à la production de justificatifs de domicile, méconnaissent les prescriptions de l'article L. 131-13 du code de l'éducation* »<sup>9</sup>.

## **B. Discussion**

### **• Sur le défaut de délivrance d'un récépissé :**

Il semble que Madame Y et Monsieur Z aient bien effectué plusieurs demandes de scolarisation de leur enfant auprès des services de la mairie à compter du mois de mai 2019.

---

<sup>7</sup> TA Besançon, 7 décembre 2017, « Mme G. c./ commune de Besançon », n° 1701724.

<sup>8</sup> CAA Nancy, 5 février 2019, « Mme G... c/ Commune de Besançon », n° 18NC00237.

<sup>9</sup> TA Montreuil, 3 juillet 2018, n° 1710164.

Or, les différents refus qui leur ont été opposés l'ont été oralement, sans notification écrite et motivée de ces refus, au motif que le dossier aurait été incomplet.

L'article L. 211-2 du code des relations entre l'administration et les administrés dispose que « *les personnes physiques ou morales ont le droit d'être informées sans délai des motifs des décisions administratives individuelles défavorables qui les concernent. A cet effet, doivent être motivées les décisions : 1° Restreignent l'exercice des libertés publiques [...] ; 6° Refusent un avantage dont l'attribution constitue un droit pour les personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir* ». Ces règles permettent d'assurer le respect du droit à un recours effectif.

Le Défenseur des droits a précisé dans son rapport du 20 novembre 2016 précité que toute démarche d'inscription scolaire de la part d'un parent doit donner lieu à une réaction de l'administration, *a minima* sous forme d'un récépissé de la demande, afin de garder une preuve de celle-ci qui entraîne des conséquences en droit. Il en va du droit fondamental à l'éducation des enfants mais également de l'égalité de toutes les familles dans l'accès aux services publics sur tout le territoire national.

Tel n'a pas été le cas en l'espèce, ce qui constitue un manquement de la part de la mairie de A.

En conséquence, la Défenseure des droits estime nécessaire, en application de l'article L. 211-2 du code des relations entre l'administration et les administrés, qu'une procédure soit mise en œuvre, permettant la délivrance immédiate, au guichet, d'un récépissé constatant la date du dépôt de la demande, les pièces produites et celles éventuellement manquantes qui justifieraient un refus d'inscription.

- **Sur le refus discriminatoire d'inscription scolaire :**

En application des dispositions précitées en vigueur aux moments des faits, les seuls documents que le maire était en droit de demander pour l'inscription scolaire de l'enfant à l'école primaire, avant même l'adoption du décret n° 2020-811 paru 29 juin 2020, étaient :

- la copie d'un document d'identité ;
- un document attestant que l'enfant a reçu les vaccinations obligatoires pour son âge, ou justifie d'une contre-indication à la vaccination, document qui peut toutefois être présenté dans les trois mois de l'admission de l'enfant à l'école ;
- une preuve de résidence sur la commune pouvant être apportée par tout moyen.

S'agissant du domicile, l'article 102 du code civil le situe au lieu où la personne physique « *a son principal établissement* ». La jurisprudence a rappelé à de nombreuses reprises que les considérations de fait devaient primer sur les considérations administratives pour la détermination du domicile. Ainsi, selon la Cour de cassation, le domicile est le lieu dans lequel une personne « *a le droit de se dire chez elle, [quel que soit] le titre juridique de son occupation* »<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Cass. Crim., 26 juin 2002, n° 01-88.474.

Le ministre de l'Éducation nationale a eu l'occasion de rappeler à l'occasion d'une question écrite que la preuve du domicile peut être établie par tous moyens<sup>11</sup>.

Le Défenseur des droits a par ailleurs rappelé à plusieurs reprises que la notion retenue pour une domiciliation est celle « d'installation »<sup>12</sup>, de présence effective, qui doit s'entendre de façon aussi large que possible. Eu égard à l'enjeu primordial de l'éducation de tous les enfants, l'institutions a également rappelé, notamment dans son rapport annuel relatif aux droits de l'enfant « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », publié le 20 novembre 2016, l'obligation des maires de scolariser tous les enfants installés physiquement sur leur territoire, cette installation se prouvant par tout moyen.

La Défenseure des droits rappelle donc que la preuve du domicile, en vue de procéder à l'inscription scolaire, peut être faite par tout moyen, précisément pour permettre l'accès à l'école aux enfants les plus vulnérables.

En l'espèce, les parents de X ont fourni un document qui aurait dû permettre l'inscription scolaire des enfants, à savoir un certificat d'hébergement sur la ville de A, établi par le Samu social de C le 10 septembre 2019, au sein d'un hôtel de la commune de A.

Pourtant, en dépit de ce certificat d'hébergement, la maire de A a refusé de procéder à l'inscription scolaire de X, au motif qu'il fallait disposer de documents émanant de la sécurité sociale, d'une attestation de la CAF et/ou d'un RIB mentionnant une adresse sur A.

Or ces documents complémentaires demandés par la mairie de A ne peuvent fonder un refus d'inscription scolaire comme ce fut le cas en l'espèce.

S'agissant du refus discriminatoire, l'élément matériel de l'infraction consiste dans le refus par la mairie d'inscrire et de scolariser X, au regard de son lieu de résidence en hôtel social, au mépris de ses obligations.

Le droit fondamental à l'éducation doit être garanti à tous les enfants, quels que soient leur origine, leur nationalité, la situation administrative de leurs parents au regard du droit au séjour, et leur mode de vie ou d'habitation. Comme rappelé ci-avant<sup>13</sup>, cette obligation est inscrite tant en droit interne qu'en droit international.

Dénuée de tout fondement juridique, la demande de documents complémentaires non prévus par la loi à l'égard des personnes hébergées, en l'espèce en hôtel social, caractérise ainsi l'élément matériel d'une discrimination fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des parents de X.

La Défenseure des droits constate par ailleurs qu'en dépit des courriers transmis par l'Ordre de Malte, des courriels transmis par les services du Défenseur des droits les 20 et 23 septembre 2019 et le 1<sup>er</sup> octobre 2019, la commune, sans répondre à ses demandes, n'a pas

---

<sup>11</sup> JO Sénat du 19/08/2010, page 2127 : réponse du ministère de l'Éducation nationale à la question écrite n° 14346 de M. Jean Louis MASSON.

<sup>12</sup> Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évaluation des campements illicites : [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=17160](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=17160)

<sup>13</sup> Cf pages 4 à 6.

procédé à cette inscription scolaire, les services départementaux de l'Éducation nationale ayant dû se substituer au maire pour procéder à cette inscription début décembre 2019.

Il convient de préciser que, quelques semaines après l'inscription scolaire de l'enfant par le directeur académique des services de l'Éducation nationale, les parents de X se sont vus pour les mêmes motifs refuser l'inscription de ce dernier à la restauration scolaire, service public pourtant mis en place par la commune de A.

La Défenseure des droits constate enfin qu'à ce jour, la note récapitulative transmise le 20 mai 2021 à la mairie est toujours sans réponse.

La discrimination est réprimée lorsqu'il est établi que l'auteur du fait matériel est animé d'une intention de discriminer. Cette intention est caractérisée par la conscience de se livrer à des agissements discriminatoires, quels que soient les mobiles de l'auteur.

La mairie, qui a persisté dans sa volonté de poser des critères non prévus par la loi pour les personnes hébergées en l'espèce en hôtel social via le Samu social sur la commune, en dépit des demandes déposées et des courriers transmis par nos services soulignant le risque de discrimination, a volontairement créé une différence de traitement entre les familles « hébergées » et celles qui ne le sont pas, caractérisant ainsi l'élément intentionnel d'une discrimination fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des parents de X.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, les refus opposés de manière explicite par les services de la mairie, associés au silence consécutif, et persistant, de cette dernière à l'égard des demandes d'inscription scolaire de X, en violation manifeste de son droit à l'éducation, en raison de ses conditions de résidence ainsi que de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, connue du maire, apparaissent donc comme manifestement illégaux et caractérisent une discrimination fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, prévue et réprimée par les articles 225-1, 225-2 et 432-7 du code pénal.

- **Sur le refus discriminatoire d'accès à la restauration scolaire :**

En s'inscrivant dans le prolongement et en complémentarité du service public de l'éducation, le temps méridien participe au droit, de chaque enfant, à l'éducation.

Ainsi, l'inscription des enfants à l'école, qui relève des services de la municipalité sur le territoire de laquelle leurs familles sont installées, doit être facilitée, afin d'offrir à ces enfants la possibilité d'avoir accès à l'instruction, mais aussi de bénéficier des services de la cantine, ce qui leur permet de pouvoir prendre, *a minima*, un repas équilibré dans la journée.

Il convient de rappeler que les termes de l'article L. 131-13 du code de l'éducation précité prévoient que « *L'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille* ».

En l'espèce, le refus d'inscription du jeune X à la restauration scolaire durant toute l'année scolaire 2019-2020 était fondé, comme le refus d'inscription scolaire, sur l'absence de délivrance de pièces complémentaires sollicitées par la mairie tels qu'un document de la sécurité sociale, une attestation de la CAF et/ou un RIB mentionnant une adresse sur la commune de A en plus du document de domiciliation fourni par Madame Y.

Dénuée de tout fondement juridique, cette demande de documents complémentaires justifiant du domicile de l'enfant, qui contrevient à l'article L. 131-13 du code de l'éducation, caractérise l'élément matériel d'une discrimination fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique à l'égard des personnes hébergées, en l'espèce, en hôtel social sur la commune.

Le Défenseur des droits constate par ailleurs qu'en dépit du courrier transmis au maire de la commune le 2 mars 2020, celle-ci n'a pas procédé à l'inscription de l'enfant à la restauration scolaire durant toute l'année scolaire 2019-2020. Cette inscription n'a eu lieu qu'à compter de la rentrée scolaire 2020-2021.

Le Défenseur des droits constate enfin qu'à ce jour la note récapitulative tant sur le refus d'inscription scolaire que sur le refus d'inscription à la restauration scolaire transmise le 20 mai 2021 à la commune est restée sans réponse.

La commune qui a motivé son refus d'inscription de l'enfant à la restauration scolaire par le même motif, persistant ainsi dans sa volonté de poser des critères exorbitants pour les personnes hébergées en l'espèce en hôtel social via le Samu social, a volontairement créé une différence de traitement entre les familles « hébergées » et celles qui ne le sont pas.

Le silence gardé par la mairie de A et les refus répétés d'inscription à la restauration scolaire en dépit des demandes formulées par les parents de X et des courriers transmis par les services du Défenseur des droits caractérisent l'élément intentionnel d'une discrimination fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des parents de X.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, les refus opposés de manière explicite par les services de la mairie, associés au silence consécutif et persistant de cette dernière à l'égard des demandes d'inscription de X à la restauration scolaire, en violation manifeste de son droit d'accès à ce service mis en place par la commune et qui participe au droit à l'éducation, en raison de ses conditions de résidence ainsi que de la particulière vulnérabilité résultant de sa situation économique, connue du maire, apparaissent donc comme manifestement illégaux et caractérisent une discrimination fondée sur le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, prévue et réprimée par les articles 225-1, 225-2 et 432-7 du code pénal.

- **Sur l'atteinte à l'intérêt supérieur des enfants**

Le Conseil d'État 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<sup>14</sup>.

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.

Il résulte de tout ce qui précède que la commune de A n'a pas pris en considération l'intérêt de X à être scolarisé et inscrit à la cantine, en dépit de sa particulière vulnérabilité dont elle avait pourtant connaissance.

## **DÉCISION**

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

Après consultation du collège compétent en matière de défense des droits de l'enfant et du collège compétent en matière de lutte contre les discriminations ;

Conclut à l'existence d'une atteinte au droit à l'éducation et à l'intérêt supérieur de l'enfant ;

Conclut à l'existence d'une discrimination dans l'accès à l'éducation fondée sur, le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique de sa famille tant par le refus d'inscription scolaire que le refus d'accès à la restauration scolaire ;

Conclut au manquement du maire de la commune de A à son obligation de scolariser cet enfant pourtant présent sur le territoire de sa commune et dont les parents ont présenté une demande en ce sens, en présentant les documents nécessaires ;

Conclut au manquement du maire de la commune de A à son obligation d'assurer l'accès à la restauration scolaire de tous les enfants scolarisés sur sa commune sur la base de l'égalité ;

Recommande au maire de la commune de A de modifier la liste des pièces exigées pour l'inscription des élèves dans les écoles de sa commune conformément à l'article D. 131-3-1 du code de l'éducation ;

Recommande au maire de la commune de A de mettre en œuvre une procédure prévoyant la délivrance immédiate, au guichet, d'un récépissé constatant la date du dépôt de la demande, les pièces produites et les pièces éventuellement manquantes ;

Demande au maire de A de rendre compte des suites données à la recommandation ci-dessus dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision ;

---

<sup>14</sup> CE, 10è/9è SSR, 25 juin 2014, n° 359359.

Transmet la présente décision au procureur de la République territorialement compétent, en application de l'article 33 de la loi organique du 29 mars 2011, afin qu'il apprécie les suites à donner aux faits relatés ;

Adresse la présente décision, pour information, au préfet de B et au directeur académique des services de l'Éducation nationale de B et dans une version anonymisée, au président de l'Assemblée des départements de France afin qu'il en assure la diffusion pour information à l'ensemble de ses membres ;

Adresse la présente décision aux parents de X.

Claire HÉDON