

Paris, le 6 juillet 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-153

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 préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et son protocole additionnel numéro 1 ;

Vu la Charte sociale européenne ;

Vu le code de l'éducation ;

Après s'être saisie d'office de la situation de nombreux élèves ayant rencontré d'importantes difficultés pour poursuivre leur scolarité au lycée en l'absence de place pour les accueillir, lors de la rentrée scolaire 2022/2023 ;

Estime que les situations récurrentes de non affectation d'élèves au lycée, qui peuvent aboutir à des situations de décrochage scolaire dans les situations les plus fragiles, portent atteinte à la fois à l'intérêt supérieur des enfants concernés ainsi qu'au droit à l'éducation et à la poursuite sereine de leur scolarité. Ces situations, apparaissent

également contraires aux principes d'égalité devant le service public de l'éducation et d'adaptabilité du service public ;

Rappelle les termes du premier alinéa de l'article L-111-1 du code de l'éducation, selon lesquels : « *L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative* ».

Prend note des dispositifs que le ministère a prévu de déployer en prévision de la prochaine rentrée scolaire ;

Recommande au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse de prendre les mesures nécessaires afin de mettre fin aux situations récurrentes d'élèves sans affectation à la rentrée scolaire :

- Anticiper et accorder les moyens humains, financiers et matériels nécessaires afin de mettre fin aux situations récurrentes d'élèves sans affectation dans l'ensemble des filières générale, technologique et professionnelle, notamment en augmentant le nombre d'enseignants, de divisions et de dotations horaires globales à hauteur des besoins et en s'assurant, avec les régions, de l'adéquation des infrastructures ;
- Afin de garantir le droit à l'éducation dans les meilleures conditions possibles pour tous les élèves, indépendamment de leur lieu de résidence, déployer les moyens précités en tenant compte des réalités locales et en les adaptant aux difficultés sociales constatées ;
- Développer l'information en matière d'orientation fournie aux élèves et à leurs familles afin de leur permettre de diversifier leurs choix, notamment en s'assurant que chaque collège bénéficie d'un nombre de référents « découverte des métiers » suffisant en fonction de la taille de l'établissement ;
- Organiser, tant pour l'affectation en seconde que pour l'affectation en première, via ou hors processus Affelnet, les deux commissions d'ajustement avant le début des vacances d'été ou, à défaut, s'assurer que la deuxième commission d'ajustement se tienne, dans toutes les académies, a minima une semaine avant la rentrée scolaire, et que cette commission puisse avoir connaissance, avant cette date, des places disponibles dans l'ensemble des lycées relevant de l'académie ;
- Adapter le dispositif afin que les entretiens d'accompagnement des élèves sans affectation soient menés le plus tôt possible et prévoir que chaque élève qui se trouve sans affectation à l'issue du tour initial puisse bénéficier d'au moins un entretien d'accompagnement avant le début des vacances scolaires ;
- Mettre en place des permanences dans les rectorats permettant de répondre rapidement aux sollicitations urgentes pendant les vacances scolaires ;
- Adapter le dispositif d'affectation et d'accompagnement des élèves afin que les affectations tardives à la fin de la période estivale voire après la rentrée scolaire soient

limitées à des situations exceptionnelles et imprévisibles, par exemple en cas de déménagement de la famille de l'élève ;

- S'assurer que tous les élèves qui, malgré les efforts déployés, se trouvent sans affectation le jour de la rentrée scolaire, bénéficient d'un accueil à temps plein et d'un accompagnement éducatif, au sein de leur établissement d'origine ou dans le cadre d'un dispositif spécifique, dans l'attente qu'une affectation définitive puisse leur être proposée ;
- En cas d'affectation tardive après la rentrée scolaire, prévoir un accompagnement individualisé au sein de l'établissement d'affectation afin de permettre aux élèves concernés de rattraper leur retard ;
- Anticiper les moyens nécessaires afin de permettre aux élèves ayant échoué au baccalauréat de redoubler dans leur lycée d'origine, conformément aux dispositions de l'article D331-42 du code de l'éducation ;
- Prendre les mesures nécessaires afin que les établissements et les services académiques accompagnent les élèves et leurs familles, dès l'annonce des résultats du baccalauréat, pour leur permettre d'exercer leur droit au redoublement dans leur lycée d'origine.

Demande au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse 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 restera vigilante et suivra avec attention le déroulement de la prochaine rentrée scolaire. Elle se réserve la possibilité de formuler de nouvelles recommandations en fonction des éléments recueillis à cette occasion.

Dans ce cadre, la Défenseure des droits invite d'ores et déjà le ministre de l'éducation nationale à lui fournir, d'ici le 11 septembre 2023, les éléments chiffrés relatifs aux élèves sans affectation au lycée dans les filières générale, technologique et professionnelle, au 4 septembre 2023, jour de la rentrée scolaire.

Claire HÉDON

Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits

I – Contexte

1. Après en avoir pris connaissance par voie de presse, le Défenseur des droits s'est saisi d'office de la situation de nombreux élèves ayant rencontré d'importantes difficultés pour poursuivre leur scolarité au lycée en l'absence de place pour les accueillir, lors de la rentrée scolaire 2022/2023.
2. Les informations recueillies faisaient état de trois séries de problèmes auxquels ont été confrontés les élèves concernés.
3. D'une part, des difficultés pour s'inscrire en classe de seconde, en particulier dans la voie professionnelle. Ainsi, à titre d'exemple, une vingtaine d'élèves du collège A, dans l'académie de Créteil, n'avaient pas d'affectation en seconde professionnelle à la rentrée. Pour sa part, la commune de Grigny a signalé que 58 élèves étaient sans affectation au sortir du collège, dans un contexte où 50 % des jeunes Grignois n'accèdent pas au baccalauréat.
4. D'autre part, il apparaissait que des élèves de seconde avaient reçu une affectation très tardive en classe de première, après le début de la rentrée scolaire, alors que d'autres demeuraient sans affectation. Cette situation concernait notamment les élèves souhaitant intégrer une première STMG (sciences et technologies du management et de la gestion). Si les cas les plus médiatisés concernaient l'académie de Versailles, notamment le département de l'Essonne, et plus globalement la région Ile-de-France, la problématique spécifique du manque de places dans la filière STMG touche de nombreuses académies, par exemple celles de Lille et Poitiers, alors que cette filière accueille déjà de nombreux élèves qui s'y orientent par défaut.
5. Enfin, la dernière difficulté concernait des élèves ayant échoué à l'examen du baccalauréat et qui, souhaitant se réinscrire dans leur lycée d'origine afin de le préparer à nouveau comme la réglementation les y autorise, étaient confrontés de manière récurrente à l'impossibilité de le faire.
6. S'agissant des élèves rencontrant des difficultés pour s'inscrire dans un lycée en classe de seconde ou de première, dans certaines situations, il ressortait des informations transmises que les services académiques avaient été amenés à proposer, entre autres, une affectation dans un établissement éloigné du domicile de l'élève, une réorientation voire un redoublement. En revanche, il aurait été indiqué à des élèves souhaitant représenter le baccalauréat que, faute de places, un redoublement était impossible dans leur établissement d'origine ; en fonction des situations, il leur aurait été proposé de rejoindre un autre lycée, souvent éloigné de leur domicile voire de se présenter en candidats libres.
7. Dans l'ensemble de ces cas de figure, il apparaissait que les élèves concernés avaient été placés dans une situation qui n'était pas de nature à favoriser une poursuite sereine de leur scolarité, pouvant parfois hypothéquer leur réussite scolaire.
8. En premier lieu, les élèves qui n'avaient reçu aucune affectation à l'issue des premiers tours d'affectation aux mois de juin et juillet 2022, ainsi que leurs familles, exprimaient un sentiment d'angoisse dans l'attente d'une décision d'affectation qui n'a été prononcée parfois qu'après la rentrée scolaire.

9. En second lieu, il apparaissait que des élèves avaient dû procéder à des choix par défaut, en acceptant soit une affectation éloignée de leur domicile, impliquant de longs trajets, soit une réorientation ne correspondant pas à leur choix initial, soit un redoublement en classe de troisième ou de seconde.

10. Il apparaît enfin utile de préciser que les problèmes décrits ci-dessus ne concernent pas les difficultés d'affectations habituelles, résultant par exemple de déménagements tardifs, que les rectorats gèrent chaque année. En effet, il s'agit davantage d'élèves ayant validé leur année scolaire et obtenu une décision d'orientation favorable mais ne trouvant pas de place pour s'inscrire dans la filière demandée.

II – Instruction et éléments transmis par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

11. Par courrier daté du 12 octobre 2022, la Défenseure des droits a saisi le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse afin de recueillir ses observations sur l'ensemble de ces problématiques, en insistant sur la question des élèves demeurés sans affectation et en l'interrogeant sur les actions menées afin d'assurer leur scolarisation.

12. Par courrier reçu le 15 décembre 2022, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a communiqué ses observations ainsi que des éléments chiffrés permettant d'examiner de manière plus détaillée les problèmes susmentionnés.

13. Le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse, après avoir fait part de sa vigilance sur ces questions et déploré les incidences négatives que de telles circonstances peuvent induire sur le plan pédagogique pour les lycéens concernés, souligne l'engagement et les efforts déployés par les équipes éducatives et administratives pour y remédier.

14. En dépit de ces efforts, 17 832 élèves étaient sans affectation le jour de la rentrée 2022, dont 12 992 en filière professionnelle sur un total de 2 288 000 lycéens. A la fin du mois de septembre 2022, 3 547 demeuraient en attente d'affectation.

15. Selon les éléments transmis par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, à la mi-octobre 2022, 214 élèves (30 issus de lycées d'enseignement général et technologique et 184 du lycée professionnel) étaient toujours en attente d'affectation et pris en charge dans les dispositifs de la mission pour la lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) et par les partenaires réunis au sein de plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs qui contribuent à la mise en œuvre de l'obligation de formation. Il est précisé que ces derniers chiffres ne concernent que cinq académies (Créteil, Lyon, Mayotte, Strasbourg et Versailles) caractérisées comme « *présentant une situation particulièrement difficile* », dans lesquelles le suivi a été prolongé jusqu'au 18 octobre 2022.

16. S'agissant de la situation des élèves sans affectation sortant du collège A, le ministère précise que celui-ci se trouve à proximité immédiate du lycée polyvalent B, lycée de secteur pour les voies générales mais non pour les voies professionnelles, car les installations mises à disposition par les collectivités et les moyens humains requis en font un établissement qui accueille des élèves sur un large territoire. Or, selon le ministère, les élèves désirant suivre une voie professionnelle tendraient à restreindre leurs demandes à ce seul établissement et ce, en dépit des recommandations qui leur sont faites, compliquant la gestion des demandes. Le ministère ajoute que le travail d'accompagnement des équipes éducatives doit être accentué afin d'élargir les vœux des élèves à d'autres lycées proches, comme celui de Melun, situé à un quart d'heure de transport en commun, afin de prévenir le risque de non affectation. Les élèves restés sans affectation à la rentrée ont été suivis individuellement par le principal

du collège et accueillis initialement dans leur classe d'origine. Après la rentrée, huit élèves ont accepté l'affectation qui leur a été proposée, dont sept sur leur premier vœu, à la suite de désistements ; neuf élèves sont restés en troisième, les propositions d'affectation qui leur ont été faites ne correspondant pas à leurs attentes ; deux élèves se sont inscrits dans un établissement privé et une élève a été inscrite au pôle de remobilisation du district.

17. Concernant la ville de Grigny, il convient d'emblée de relever que le ministère ne communique pas les mêmes chiffres que la commune ; il indique que 17 élèves étaient en attente d'affectation à la rentrée 2022, précisant qu'ils étaient en situation de décrochage scolaire à des degrés divers : une partie d'entre eux a reçu une affectation tandis que d'autres sont suivis par la plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) ou inscrits à la mission locale. Par ailleurs, le ministère précise que sur la cohorte des élèves de troisième sortis du collège en 2019, 70% ont présenté le baccalauréat en juin 2022.

18. De manière globale, tout en reconnaissant que les délais de réponse pour les élèves sans affectation sont « *souvent synonymes d'angoisse* », le ministère expose les mesures déployées par les services départementaux : prise en charge temporaire au sein de l'établissement d'origine, mise en place d'une cellule d'accueil au niveau des services départementaux ou des centres d'orientation et d'information (CIO), immersion en lycée professionnel pour consolider les choix du lycéen, centralisation des demandes ou mobilisation des dispositifs de la mission pour la lutte contre le décrochage scolaire, en particulier grâce à des entretiens individualisés. Enfin, au terme des procédures d'ajustement, le directeur académique des services de l'éducation nationale, peut suggérer aux familles une affectation dans la spécialité demandée dans un autre établissement, dans une autre spécialité dans un lycée proche ou l'exercice du droit au maintien dans la classe d'origine.

19. Le ministère indique que, de façon générale, plusieurs facteurs concourent aux choix effectués par les familles et aux problématiques d'affectation. La faiblesse de certains résultats scolaires conduit les établissements à ne pas retenir les élèves optant pour la voie professionnelle. A cela s'ajoutent les contraintes liées aux moyens humains mais aussi à l'implantation géographique des sites de formations professionnelles, ceux-ci nécessitant parfois des plateaux techniques importants ainsi que des personnels qualifiés, et accueillent de ce fait des élèves issus d'un large territoire. Le ministère précise toutefois qu'un égal accès de l'ensemble des candidats est garanti, quel que soit le lieu de domiciliation et cite les internats en milieu rural comme exemple d'action visant à pallier les freins éventuels à la mobilité des élèves.

20. Le ministère souligne également la faible diversification des candidatures, puisque près de 20% des spécialités ou familles de métiers en seconde professionnelle concentrent les vœux de 80% des candidats. Pour y remédier, le ministère met en exergue les campagnes de valorisation de la voie professionnelle menées afin d'accroître la diversification des candidatures ; il indique que celle menée en Ile-de-France a eu pour effet une augmentation qualifiée d'inédite des demandes et des décisions d'orientation vers la voie professionnelle.

21. S'agissant des élèves n'ayant pas pu s'inscrire en première STMG, le ministère précise que l'année 2022 s'est distinguée, malgré la campagne de valorisation de la voie technologique visant à diversifier les choix en son sein, par une augmentation importante des demandes des familles portant sur cette série. Cette évolution, qui s'est opérée, selon le ministère, « *au détriment de la première générale plutôt qu'à la faveur des autres séries technologiques, n'avait pas été escomptée et n'a donc pas pu être pleinement anticipée pour 2022. Ainsi, dans l'académie de Versailles que vous évoquez, cette progression des demandes des familles a été particulièrement sensible dans les établissements qui proposent une première STMG concentrant les difficultés scolaires. En dépit de nos efforts de sensibilisation, ces requêtes d'orientation semblent donc traduire bien plus un choix par défaut qu'un souhait délibéré* ».

22. Enfin, le ministère précise que 460 lycéens ayant échoué au baccalauréat n'avaient pas pu se réinscrire dans leur lycée d'origine à la fin du mois de septembre 2022. Tout en rappelant que le redoublement dans le lycée d'origine est de droit pour ces élèves, il précise que l'élève doit déposer sa demande suffisamment tôt, dès la prise de connaissance de ses résultats. Cependant, si lors de la réception de la demande de réinscription la capacité d'accueil de l'établissement est déjà atteinte, des aménagements restent possibles, les candidats ayant échoué à l'examen pouvant demander à bénéficier de la conservation des notes égales ou supérieures à 10 sur 20, pendant les cinq sessions suivantes. Le ministère ajoute que d'autres solutions alternatives peuvent être proposées en fonction de la situation de l'élève et de ses besoins : redoublement dans un autre établissement, module de nouvelle préparation à l'examen en alternance (MOREA) proposé par la mission pour la lutte contre le décrochage scolaire.

23. Par note récapitulative datée du 6 juin 2023, la Défenseure des droits a informé le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse qu'au vu des éléments recueillis, elle pourrait conclure que la situation ainsi analysée porte atteinte à l'intérêt supérieur des enfants et au droit à l'éducation des élèves concernés.

24. Par courrier reçu le 23 juin 2023, le ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse a communiqué des observations complémentaires.

25. Sans revenir sur les éléments chiffrés fournis dans son courrier du 15 décembre 2022 précédemment cité, il a souhaité insister sur le cadre et les actions déployés par l'administration de l'éducation nationale en matière de prévision d'effectifs et d'anticipation de création de classes, soulignant que les demandes d'orientation des familles sont suivies dès la phase provisoire de la procédure d'orientation qui intervient au deuxième trimestre de l'année scolaire.

26. Ainsi, le ministère précise que lorsque les capacités d'un lycée ne permettent pas d'affecter tous les élèves demandeurs en seconde générale ou technologique, une proposition est systématiquement faite dans un lycée de la même zone de desserte ou à défaut dans un autre établissement de proximité, dès le mois de juillet. Toutefois cette proposition n'est pas toujours acceptée par la famille, l'affectation pouvant alors dépendre d'un désistement dans l'établissement demandé, augmentant le temps de traitement de la demande.

27. Dans la voie professionnelle, la possibilité de proposer une affectation dans un établissement de proximité, si les capacités sont atteintes, est limitée car la spécialité demandée n'y est pas forcément préparée. Dans de telles situations, avant de pouvoir proposer une nouvelle affectation, un travail d'accompagnement est requis et mené par les personnels pour réévaluer le projet de l'élève et étudier la possibilité de le réaliser par un parcours différent en fonction des places vacantes dans d'autres établissements, par l'accès à un internat ou en suivant une spécialité différente proposée à proximité. Un temps plus long, pendant lequel l'élève est suivi, selon les organisations académiques, par l'établissement d'origine, le centre d'information et d'orientation (CIO) ou un coordonnateur de la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), peut ainsi être nécessaire pour procéder à l'affectation définitive. Ce suivi peut également être renforcé par une prise en charge spécifique dans le cadre d'un dispositif d'accompagnement de la MLDS ou dans le cadre d'une réinscription transitoire dans l'établissement d'origine, à la rentrée scolaire.

28. Le ministère ajoute qu'afin de rassurer les élèves et leurs familles et de garantir la poursuite d'activités éducatives pendant le temps d'instruction de la demande d'affectation, les recteurs d'académie seront invités à généraliser ces pratiques à tous les niveaux de formation et sur tout le territoire.

29. Le ministère a souhaité également revenir sur les questions de l'orientation des élèves et du maintien dans la classe d'origine. Après avoir rappelé que la carte des formations professionnelles initiales relève de la compétence de la région partagée avec la région académique, il indique que tout en étant révisées chaque année, « *les capacités ne peuvent être modulées à volonté en fonction de la demande des élèves étant donné les contraintes matérielles pour l'ouverture de nouvelles sections qui exigent des équipements appropriés souvent onéreux et d'installation complexe* ». Dans ce cadre, le ministère précise que la carte des formations professionnelles est le reflet d'une recherche d'équilibre entre la demande des élèves et des familles pour les spécialités et la réponse aux enjeux économiques du territoire.

30. Constatant que l'attractivité d'une formation ne correspond pas toujours aux besoins du marché de l'emploi, le ministère considère comme un enjeu fondamental la diversification des vœux d'affectation des élèves. Le ministère cite deux initiatives afin de renforcer l'information des élèves et des familles quant aux métiers et aux formations. D'une part, l'affichage des taux d'insertion professionnelle, disponibles via l'application InserJeunes, directement dans le service en ligne d'affectation dédié à la saisie des vœux pour la classe de seconde. D'autre part, la généralisation progressive, à compter de la rentrée 2023, du dispositif de découverte des métiers dès la classe de cinquième au collège, expérimenté depuis la rentrée 2022 dans 640 collèges.

31. Toutefois, le ministère reconnaît que chaque année, en dépit des efforts déployés par les services de l'éducation nationale, et particulièrement en 2022, certaines formations reçoivent plus de candidatures qu'elles n'offrent de capacités d'accueil. A l'inverse, faute de candidats, d'autres formations disposent de places vacantes dans lesquelles ces élèves pourraient être admis. Les élèves non affectés dans la voie professionnelle sont informés de ces places dès la publication des résultats de l'affectation et une procédure de candidature sur place vacante est mise en œuvre pendant l'été dans toutes les académies. Cependant, le ministère observe que cette possibilité ne répond pas toujours au projet de l'élève.

32. Dans ce contexte, le ministère estime que le droit au maintien dans la classe d'origine aux paliers d'orientation de la classe de troisième et de seconde générale et technologique, lorsqu'une famille est en désaccord avec la décision d'orientation ou dans le cas où le choix de spécialité nécessite pour l'élève une consolidation de ses résultats scolaires afin que sa candidature puisse être retenue, peut constituer une solution préférable pour augmenter les chances de l'élève de réaliser son projet.

33. Enfin, s'agissant de la situation des élèves ayant échoué au baccalauréat qui souhaitent s'inscrire à nouveau dans leur établissement d'origine, le ministère précise que cette inscription ne donne pas nécessairement lieu à un redoublement en classe de terminale et peut faire l'objet d'adaptations sous forme d'un parcours individualisé, dans la mesure où les élèves qui conservent le bénéfice de leurs résultats supérieurs à la moyenne risquent de se démobiliser dans les cours concernés. Le ministère ajoute que les parcours personnalisés permettent à ces élèves de dégager du temps pour préparer notamment leur insertion professionnelle. De plus, des regroupements d'élèves dans cette situation peuvent être organisés dans un autre établissement de proximité, souvent pris en charge par des coordonnateurs de la mission de lutte contre le décrochage scolaire. Ces préparations adaptées ont pour objectif de soutenir leur engagement scolaire, certains dispositifs académiques permettant de représenter les épreuves échouées dans le cadre d'une session spéciale organisée au cours ou à l'issue du premier semestre de l'année scolaire.

34. Le ministère observe que trop d'élèves ayant échoué à leur examen ne recourent pas à leur droit à une nouvelle inscription par méconnaissance ou démobilisation, notamment dans la filière professionnelle. A cet effet, le ministère a prévu de mettre en place, à compter de la rentrée scolaire 2023, pour les sortants du lycée professionnel sans solution d'emploi

ou de formation, diplômés ou pas, un parcours sécurisé sous statut scolaire. Le ministère expose que ce parcours « Ambition emploi », d'une durée pouvant aller jusqu'à quatre mois, doit répondre aux besoins individuels de chaque jeune, afin de l'accompagner dans la consolidation de son projet vers une insertion professionnelle ou une poursuite d'études. Lors de l'entretien de situation précédant l'entrée dans le parcours, le droit à une nouvelle inscription dans l'établissement d'origine sera systématiquement rappelé pour les élèves ayant échoué à leur examen. Ce parcours personnalisé pourra se dérouler dans l'établissement d'origine ou dans une structure du réseau Formation-Qualification-Emploi (Foquale) ou dans un tiers-lieu pour favoriser l'adhésion de l'élève. En lien avec la mission locale, la mobilisation des jeunes dans ce parcours pourra être soutenue au titre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacéa).

III – Analyse

III- 1 L'atteinte portée à l'intérêt supérieur de l'enfant et au droit à l'éducation des élèves

35. A titre préliminaire, il convient de rappeler que l'article 3 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) stipule 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* ». Cet article est d'application directe en droit français (Conseil d'Etat, 22 septembre 1997, n°161364 ; Cour de cassation, 1^{ère} civ., 18 mai 2005, n°02-20613 ; Cour de cassation, ass. plén., 3 juin 2011, n°09-69052 ; Cour de cassation, 1^{ère} civ., n°260 du 20 mars 2019).

36. En outre, dans une décision en date du 21 mars 2019, le Conseil constitutionnel, aux termes des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946, a expressément reconnu comme une exigence constitutionnelle la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant (21 mars 2019, n° 2018-768 QPC).

37. Aussi, les développements qui vont suivre doivent-ils être lus à la lumière de ces exigences constitutionnelle et conventionnelle.

38. L'article 28.1 de la CIDE 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 [...] b - Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant [...] d) Ils rendent ouvertes et accessibles à tout enfant l'information et l'orientation scolaires et professionnelles* ».

39. L'article 2 du protocole additionnel numéro 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales souligne que « *nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction* ». Il découle d'une jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) que si des limitations à ce droit peuvent être admises dans certaines situations, celles-ci ne peuvent le réduire « *au point de l'atteindre dans sa substance même et de le priver de son efficacité* » (CEDH, Grande chambre, Leyla Şahin c. Turquie, 10 novembre 2005, requête n°44774/98, §154).

40. L'article 17 de la Charte Sociale Européenne stipule en outre qu' « *En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leur aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant à assurer aux enfants et aux adolescents [...] l'éducation et la formation dont ils ont besoin,*

notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin ».

41. En droit interne, le droit fondamental de tout enfant à l'éducation est consacré par l'article 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que « *La Nation garantit l'égal accès de tout 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'Etat* ».

42. L'article L111-1 du code de l'éducation dispose que « [...] *Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté* ».

43. L'article L131-1 du code de l'éducation dispose que « *l'instruction est obligatoire pour chaque enfant dès l'âge de trois ans et jusqu'à l'âge de seize ans [...]* ». Cet article doit être lu au prisme de l'article L122-2 du même code qui précise que « *tout mineur non émancipé dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de seize ans* » ainsi que de l'article L114-1 du même code qui prévoit que « *la formation est obligatoire pour tout jeune jusqu'à l'âge de sa majorité* ».

44. Selon les éléments fournis par le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse, 17 832 élèves étaient en attente d'affectation au jour de la rentrée scolaire 2022. Ce chiffre est en augmentation par rapport à la rentrée scolaire 2021, lorsque 13 415 élèves étaient en attente d'affectation, soit une hausse de presque 33 %.

45. Sur la base de ces mêmes éléments, les élèves toujours en attente d'affectation à la fin du mois de septembre 2022 (3 547) étaient également plus nombreux que ceux dans la même situation en septembre 2021 (2 395).

46. Par conséquent, plusieurs milliers d'élèves étaient en attente d'affectation soit le jour de la rentrée scolaire, soit pendant les quatre premières semaines de cours du mois de septembre. 214 élèves étaient encore sans affectation au milieu du mois d'octobre 2022 dans cinq académies alors que le ministère n'a pas fourni d'éléments chiffrés pour les autres académies. Ainsi, au vu des informations fournies par le ministère, il n'a pas été possible d'avoir une vision d'ensemble claire concernant la situation des élèves sans affectation après la fin du mois de septembre 2022 pour l'ensemble des académies.

47. Par ailleurs, les chiffres fournis par le ministère de l'éducation nationale permettent d'observer que la hausse du nombre d'élèves non affectés a été particulièrement marquée dans certaines académies, par exemple :

- dans l'académie d'Aix-Marseille, 2 125 élèves étaient en attente d'affectation à la rentrée 2022, pour l'essentiel des élèves de l'enseignement professionnel, alors qu'ils étaient 240 à la rentrée 2021 ;
- dans l'académie de Clermont-Ferrand, 321 élèves étaient en attente d'affectation à la rentrée 2022, contre 153 à la rentrée 2021 ;
- dans l'académie de Paris, 651 élèves étaient en attente d'affectation à la rentrée 2022, contre 210 élèves à la rentrée 2021 ;
- dans l'académie de Versailles, 3 152 élèves étaient en attente d'affectation à la rentrée 2022, contre 1763 élèves à la rentrée 2021

48. La Défenseure des droits relève que les élèves qui n'ont reçu aucune affectation à l'issue des premiers tours d'affectation aux mois de juin et juillet, ainsi que leurs familles, ont été soumis à une forte angoisse dans l'attente d'une décision d'affectation qui n'a été

prononcée parfois qu'après la rentrée scolaire. Outre les difficultés pédagogiques qu'un tel retard peut engendrer, les témoignages des parents et des élèves font état d'un sentiment de manque d'accompagnement des services de l'éducation nationale et de désarroi pendant plusieurs semaines, en particulier au cours de la période estivale.

49. Sur ce point, les éléments transmis par le ministère permettent d'observer que l'essentiel des entretiens d'accompagnement proposés aux élèves sans affectation a eu lieu pendant le mois de septembre 2022, postérieurement à la rentrée scolaire. Ainsi, 1 672 des 17 832 élèves en attente d'affectation ont pu bénéficier d'un entretien de situation avant la rentrée 2022 (en baisse par rapport au chiffre de 1 875 pour la rentrée 2021). A la fin septembre 2022, 11 048 entretiens de situation avaient eu lieu (en hausse par rapport aux 9 984 entretiens qui se sont déroulés pendant le mois de septembre 2021).

50. Sans ignorer que de nombreuses situations ont pu être réglées dans la période précédant la rentrée scolaire 2022, il est possible de s'interroger sur le fait qu'une part substantielle des élèves en attente d'affectation n'a pu obtenir une solution que dans le courant du mois de septembre, alors que parallèlement plus de 3 500 élèves demeuraient sans affectation à l'issue de cette période. A cet égard, il est surprenant de constater que le « tour suivant n°2 » d'Affelnet Lycée (soit, de fait, le 3ème tour, après le 1er tour et le « 1er tour suivant », intervenant tous deux avant les vacances scolaires) ne soit organisé qu'au mois de septembre, après la rentrée scolaire.

51. Par ailleurs, des élèves ont été contraints de procéder à des choix par défaut, en acceptant soit une affectation éloignée de leur domicile, impliquant de longs trajets, soit une réorientation ne correspondant pas à leur choix initial, soit un redoublement en classe de troisième ou de seconde. Or, l'incompréhension suscitée par ces situations peut être très forte et comporte un risque de démotivation et de désinvestissement dans leur scolarité non seulement pour les élèves concernés mais également pour l'ensemble des élèves qui peuvent craindre d'être confrontés à la même situation.

52. S'agissant du maintien dans la classe d'origine, il est important de distinguer les situations dans lesquelles celui-ci est décidé sur la base de considérations pédagogiques, visant à consolider les acquis de l'élève et à augmenter ses chances d'être admis dans la filière visée, de celles où le maintien dans la classe d'origine résulte d'un manque de places dans la formation souhaitée par l'élève, alors que celui-ci a fait l'objet d'une décision d'orientation favorable de son établissement.

53. En application de l'article D331-37 du code de l'éducation, « *lorsque les parents de l'élève ou l'élève majeur n'obtiennent pas satisfaction pour les voies d'orientation demandées, ils peuvent, de droit, obtenir le maintien de l'élève dans sa classe d'origine pour la durée d'une seule année scolaire* ».

54. S'agissant de l'affectation, l'article D331-38 du code de l'éducation prévoit que le choix des enseignements optionnels, familles de métiers et spécialités d'une voie d'orientation incombe aux parents de l'élève ou à l'élève majeur, éclairés par le dialogue avec les membres de l'équipe éducative et par l'avis du conseil de classe. La décision d'affectation relève de la compétence du directeur académique des services de l'éducation nationale. Le ministère de l'éducation nationale expose que ce dernier ne peut de fait satisfaire toutes les demandes lorsque celles-ci dépassent les capacités d'accueil d'un établissement et doit donc départager les élèves dans un principe d'équité. Ainsi, il apparaît que l'exercice du droit au maintien dans la classe d'origine ou l'orientation vers une autre filière que celle initialement choisie par l'élève, peuvent constituer des choix contraints découlant de l'impossibilité matérielle de l'accueillir dans la formation demandée.

55. Ces éléments permettent de conclure qu'il a été porté atteinte à l'intérêt supérieur des enfants concernés par une absence d'affectation pendant une période plus ou moins longue ainsi qu'à leur droit à l'éducation. Ce constat est d'autant plus préoccupant que la situation s'est dégradée par rapport à la rentrée 2021.

III-2 Des situations constituant une rupture du principe d'égalité devant le service public de l'éducation et contraires au principe d'adaptabilité du service public

56. Le Conseil Constitutionnel a dégagé un principe d'égalité de tous devant le service public, résultant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 (voir par exemple décision n°2009-584 DC du 16 juillet 2009).

57. Le principe de l'égal accès de tous les enfants à l'instruction est garanti par l'article 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 précité.

58. L'article L111-1 du code de l'éducation pose comme principe que « *L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative [...]* ».

59. Cette disposition du code de l'éducation souligne qu'outre le principe d'égalité de tous les élèves devant le service public de l'éducation, le principe d'adaptabilité est un des fondements de ce service public, qui s'impose comme un impératif incombant à l'administration.

60. Les situations de non affectation sont également constitutives d'une rupture du principe d'égalité devant le service public de l'éducation, dans la mesure où il a été constaté que tous les élèves n'ont pas pu bénéficier des mêmes conditions d'accueil à la rentrée scolaire. Ces disparités concernent notamment les élèves des filières professionnelles et sont plus ou moins accentuées en fonction des territoires.

61. Les cas dans lesquels des élèves demeurent sans affectation plusieurs semaines après la rentrée scolaire apparaissent extrêmement préoccupants. Non seulement ces situations sont très préjudiciables sur le plan pédagogique, alors même qu'elles peuvent concerner des élèves qui présentent déjà des fragilités sur le plan scolaire, mais elles risquent également d'accentuer le risque de décrochage scolaire.

62. Par ailleurs, il apparaît important de noter que le principe posé à l'article L111-1 du code de l'éducation, lu en particulier à la lumière de l'exigence constitutionnelle et conventionnelle de protection de l'intérêt supérieur de l'enfant, implique que les services de l'éducation nationale, en lien avec les régions, doivent adapter leurs moyens et leur fonctionnement aux besoins des élèves afin d'assurer la réalisation concrète de leur droit à l'éducation et favoriser leur réussite scolaire.

63. De plus, l'article D211-11 du code de l'éducation prévoit que « *les collèges et les lycées accueillent les élèves résidant dans leur zone de desserte. Le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du recteur d'académie, détermine pour chaque rentrée scolaire l'effectif maximum d'élèves pouvant être accueillis dans chaque établissement en fonction des installations et des moyens dont il dispose* ».

64. Cette exigence implique que l'autorité administrative compétente doit anticiper les diligences qui se révéleraient nécessaires, comme la création de nouvelles classes ou encore l'affectation d'élèves dans des établissements proches de leur lieu de résidence et dans des filières compatibles avec leur projet de scolarité.

65. De manière plus globale, tout en ayant conscience des efforts déployés par les services de l'éducation nationale et des contraintes auxquelles ils font face, ces situations posent la question de la gestion prévisionnelle des effectifs des élèves, de l'accompagnement des élèves et de leur famille dans l'orientation et le choix des vœux, de l'efficacité des ressources en matière d'orientation proposées aux élèves, de l'adéquation des moyens humains et matériels pour accueillir dans de bonnes conditions tous les élèves indépendamment de la filière choisie et du lieu de résidence, de l'accompagnement des élèves auxquels une affectation n'a pas pu être proposée avant les vacances scolaires d'été et de la prévention du décrochage scolaire.

III-3 L'atteinte au droit au redoublement dans le lycée d'origine pour les candidats ayant échoué au baccalauréat

66. Depuis la réforme intervenue en 2016, en application de l'article D. 331-42 du code de l'éducation, tout élève ayant échoué à l'examen du baccalauréat « *se voit offrir, à la rentrée scolaire qui suit cet échec, en vue de préparer cet examen, le droit à une nouvelle inscription dans l'établissement dont il est issu, le cas échéant selon des modalités adaptées au niveau des connaissances et compétences qu'il a acquises dans les matières d'enseignement correspondant aux épreuves de l'examen. Ce droit ne s'exerce qu'une seule fois* ».

67. Ce dispositif implique donc de réserver un nombre suffisant de places dans le lycée d'origine pour accueillir les candidats en échec à la rentrée suivante, comme l'a rappelé la médiatrice de l'éducation nationale dans son rapport annuel 2021 (Renouer le dialogue, Rapport de la médiatrice de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur 2021).

68. La circonstance que l'élève puisse, s'il le souhaite, demander la conservation des notes égales ou supérieures à la moyenne, ne peut pas être utilisée comme un argument de nature à justifier l'impossibilité pour celui-ci de se réinscrire dans son établissement d'origine.

69. De plus, comme le précise l'article D331-42 précité, le changement éventuel d'établissement est conditionné à la demande de l'élève concerné et ne peut pas constituer une modalité visant à pallier à l'absence de place dans le lycée d'origine.

70. Ainsi, le fait que 460 élèves ayant échoué au baccalauréat n'ont pas pu s'inscrire dans leur lycée d'origine à la fin du mois de septembre 2022 n'apparaît pas compatible avec le droit au redoublement prévu par l'article D331-42 du code de l'éducation.

71. De même, les pratiques aboutissant à affecter des élèves, lorsque cela ne correspond pas à leur demande, soit dans un autre établissement, de surcroît plus éloigné de leur lieu de résidence, soit dans des modules de re-préparation regroupant uniquement des élèves ayant redoublé ou encore à leur proposer à défaut de repasser leur baccalauréat en candidats libres, n'apparaissent pas davantage comme étant des solutions compatibles avec le principe du droit au redoublement tel que prévu à l'article D331-42 précité.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :

Conclut que les situations récurrentes de non affectation d'élèves au lycée, qui peuvent aboutir à des situations de décrochage scolaire dans les situations les plus fragiles, portent atteinte à l'intérêt supérieur des enfants concernés ainsi qu'au droit à l'éducation et à la poursuite sereine de leur scolarité. Ces situations sont contraires aux principes d'égalité devant le service public de l'éducation et d'adaptabilité du service public.

Rappelle les termes du premier alinéa de l'article L111-1 du code de l'éducation, selon lesquels : « *L'éducation est la première priorité nationale. Le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants. Il contribue à l'égalité des chances*

et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative ».

Prend note des dispositifs que le ministère a prévu de déployer en prévision de la prochaine rentrée scolaire.

Recommande au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse de prendre les mesures nécessaires afin de mettre fin aux situations récurrentes d'élèves sans affectation à la rentrée scolaire :

- Anticiper et accorder les moyens humains, financiers et matériels nécessaires afin de mettre fin aux situations récurrentes d'élèves sans affectation dans l'ensemble des filières générale, technologique et professionnelle, notamment en augmentant le nombre d'enseignants, de divisions et de dotations horaires globales à hauteur des besoins et en s'assurant, avec les régions, de l'adéquation des infrastructures ;
- Afin de garantir le droit à l'éducation dans les meilleures conditions possibles pour tous les élèves, indépendamment de leur lieu de résidence, déployer les moyens précités en tenant compte des réalités locales et en les adaptant aux difficultés sociales constatées ;
- Développer l'information en matière d'orientation fournie aux élèves et à leurs familles afin de leur permettre de diversifier leurs choix, notamment en s'assurant que chaque collège bénéficie d'un nombre de référents « découverte des métiers » suffisant en fonction de la taille de l'établissement ;
- Organiser, tant pour l'affectation en seconde que pour l'affectation en première, via ou hors processus Affelnet, les deux commissions d'ajustement avant le début des vacances d'été ou, à défaut, s'assurer que la deuxième commission d'ajustement se tiennent, dans toutes les académies, a minima une semaine avant la rentrée scolaire, et que cette commission puisse avoir connaissance, avant cette date, des places disponibles dans l'ensemble des lycées relevant de l'académie ;
- Adapter le dispositif afin que les entretiens d'accompagnement des élèves sans affectation soient menés le plus tôt possible et prévoir que chaque élève qui se trouve sans affectation à l'issue du tour initial puisse bénéficier d'au moins un entretien d'accompagnement avant le début des vacances scolaires ;
- Mettre en place des permanences dans les rectorats permettant de répondre rapidement aux sollicitations urgentes pendant les vacances scolaires ;
- Adapter le dispositif d'affectation et d'accompagnement des élèves afin que les affectations tardives à la fin de la période estivale voire après la rentrée scolaire soient limitées à des situations exceptionnelles et imprévisibles, par exemple en cas de déménagement de la famille de l'élève ;
- S'assurer que tous les élèves qui, malgré les efforts déployés, se trouvent sans affectation le jour de la rentrée scolaire, bénéficient d'un accueil à temps plein et d'un accompagnement éducatif, au sein de leur établissement d'origine ou dans le cadre d'un dispositif spécifique, dans l'attente qu'une affectation définitive puisse leur être proposée ;
- En cas d'affectation tardive après la rentrée scolaire, prévoir un accompagnement individualisé au sein de l'établissement d'affectation afin de permettre aux élèves concernés de rattraper leur retard ;

- Anticiper les moyens nécessaires afin de permettre aux élèves ayant échoué au baccalauréat de redoubler dans leur lycée d'origine, conformément aux dispositions de l'article D331-42 du code de l'éducation ;
- Prendre les mesures nécessaires afin que les établissements et les services académiques accompagnent les élèves et leurs familles, dès l'annonce des résultats du baccalauréat, pour leur permettre d'exercer leur droit au redoublement dans leur lycée d'origine.

Demande au ministre de l'éducation nationale et de la jeunesse 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 restera vigilante et suivra avec attention le déroulement de la prochaine rentrée scolaire. Elle se réserve la possibilité de formuler de nouvelles recommandations en fonction des éléments recueillis à cette occasion.

Dans ce cadre, la Défenseure des droits invite d'ores et déjà le ministre de l'éducation nationale à lui fournir, d'ici le 11 septembre 2023, les éléments chiffrés relatifs aux élèves sans affectation au lycée dans les filières générale, technologique et professionnelle, au 4 septembre 2023, jour de la rentrée scolaire.

Claire HÉDON