



Paris, le 11 juin 2013

---

## Décision du Défenseur des droits n° MSP-MDE-MDS 2013-125

---

### RESUME ANONYMISE DE LA DECISION

*Décision relative à l'intervention d'une fonctionnaire de police municipale auprès d'une enfant de 5 ans dans une cantine scolaire à la suite de la notification à ses parents d'une mesure d'exclusion du restaurant scolaire*

Domaine de compétence de l'Institution : Manquement à la déontologie de la sécurité / Défense des droits de l'enfant

Thème : Police municipale / mineur / factures impayées par les parents / retrait de la cantine scolaire

Synthèse : Le Défenseur des droits s'est saisi des circonstances de l'intervention d'une fonctionnaire de police municipale auprès d'une enfant de 5 ans, au sein d'une cantine municipale, suite à la notification à ses parents d'une mesure d'exclusion en raison d'impayés. Le père de l'enfant a déposé plainte pour violences volontaires. Après avoir pris connaissance de l'enquête établie à la suite de cette plainte, le Défenseur des droits constate un manquement individuel à la déontologie de la part de l'agent de police municipale concernée mais décide de ne pas demander de mesure individuelle à son encontre, compte tenu des circonstances de l'espèce. Le Défenseur des droits recommande que la municipalité concernée mette en œuvre dans les meilleurs délais une nouvelle organisation du service de police municipale, précisant notamment l'adjoint titulaire d'une délégation du maire pour exercer ses pouvoirs de police municipale et habilité à donner des instructions aux fonctionnaires de police municipale, dans le respect de leurs attributions.

Le Défenseur des droits préconise qu'avant toute mesure d'exclusion d'enfant de la cantine scolaire, la municipalité s'assure non seulement du respect de la procédure telle que préconisée mais également de l'information conjointe des personnes exerçant l'autorité parentale.

Le Défenseur des droits recommande que la municipalité informe préventivement les écoles, publiques ou privées de la commune, de toute mesure d'exclusion de la cantine municipale prise à l'encontre d'un(e) élève de leur établissement en raison d'impayés de ses parents.

Le Défenseur des droits recommande également, en cas d'absence d'un parent pour venir chercher son enfant à l'école suite à une mesure d'exclusion des restaurants municipaux, que la municipalité prenne contact avec toutes les personnes signalées sur la fiche d'inscription à la cantine ou à l'école de l'enfant. En cas d'échec de cette démarche, le Défenseur des droits recommande que l'enfant concerné par l'exclusion de la cantine soit alors pris en charge par les professionnels de l'action sociale et médico-sociale dans l'attente de l'arrivée d'une personne habilitée à récupérer l'enfant.



Paris, le 11 juin 2013

---

## Décision du Défenseur des droits n° MSP-MDE-MDS / 2013-125

---

### Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

---

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

Vu le code de la sécurité intérieure ;

Vu le décret n° 2003-735 du 1<sup>er</sup> août 2003 portant code de déontologie des agents de police municipale ;

Vu la saisine d'office du Défenseur des droits n° MDS 13-00386 du 11 janvier 2013 ;

Après avoir pris connaissance des pièces transmises par M. La L., de la procédure judiciaire établie suite à la plainte qu'il a déposée le 15 janvier 2013 en sa qualité de représentant légal de sa fille L. L., pour des faits de violences volontaires subies à l'école Y à Z le 8 janvier 2013 ;

En premier lieu, le Défenseur des droits constate un manquement à la déontologie commis par la brigadière-chef de police municipale C. G., mais décide de ne pas demander de mesure individuelle à son encontre, compte tenu du contexte dans lequel elle est intervenue, et de sa prise de conscience de son erreur d'appréciation.

Le Défenseur des droits recommande que la municipalité de Z mette en œuvre dans les meilleurs délais une nouvelle organisation du service de police municipale, précisant notamment l'adjoint titulaire d'une délégation du maire pour exercer ses pouvoirs de police municipale et habilité à donner des instructions aux fonctionnaires de police municipale, dans le respect de leurs attributions.

En second lieu, le Défenseur des droits préconise qu'en cas d'impayé de cantine, une première lettre de relance soit envoyée par la municipalité en indiquant que des solutions à l'amiable peuvent être trouvées. En cas d'absence de réponse au terme d'un deuxième délai précisé par une seconde lettre de relance, les parents peuvent être convoqués et orientés vers le CCAS sur la commune. Si à l'issue de cette rencontre, aucune solution n'est trouvée avec la famille, la commune peut alors émettre un titre exécutoire afin de recouvrer sa créance. Ce n'est qu'à l'issue de ces différentes étapes, de l'échec de tout dialogue et après avoir également, le cas échéant, informé les autres titulaires de l'autorité parentale bénéficiant également de son exercice, que la mairie pourrait décider de ne plus admettre l'enfant à la cantine scolaire communale.

Le Défenseur des droits recommande que la municipalité informe préventivement et dans les meilleurs délais, les écoles, publiques ou privées de la commune, de toute mesure d'exclusion de la cantine municipale prise à l'encontre d'un(e) élève de leur établissement en raison d'impayés de ses parents.

Le Défenseur des droits recommande également, en cas d'absence d'un parent pour venir chercher son enfant à l'école suite à une mesure d'exclusion des restaurants municipaux, que la municipalité, avant de mettre en œuvre ladite mesure, prenne contact avec toutes les personnes signalées sur la fiche d'inscription à la cantine ou à l'école de l'enfant. En cas d'échec de cette démarche, le Défenseur des droits recommande que l'enfant concerné par l'exclusion de la cantine soit alors pris en charge par les professionnels de l'action sociale et médico-sociale dans l'attente de l'arrivée du parent défaillant.

Conformément à l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, le Défenseur des droits adresse cette décision au maire de Z qui dispose d'un délai de deux mois pour lui faire parvenir sa réponse.

Le Défenseur des droits décide d'adresser la présente décision pour information au ministère de l'Education nationale, au procureur de la République près le tribunal de grande instance de Bayonne et à l'Association des maires de France.

Le Défenseur des droits

Dominique BAUDIS

## > LES FAITS

Le 8 janvier 2013, peu après 11h30, L. L., âgée de 5 ans et scolarisée à l'école maternelle privée Y à Z, a été retirée de la cantine municipale par la fonctionnaire de police municipale C. G. suite à un appel de Mme Ch. G., responsable de la gestion de la cantine municipale, lui demandant d'aller chercher l'enfant.

Cette mesure faisait suite à la décision de la mairie de Z de suspendre, à compter du 7 janvier 2013, les services de cantine scolaire pour L. L. en raison de frais de cantine d'un montant de 158,77 euros, non réglés par les parents de L. L. : Mme S. R. divorcée L., au domicile de laquelle est fixée la résidence de l'enfant et M. La. L., qui bénéficie d'un droit de visite et d'hébergement classique sur l'enfant.

A la suite de l'appel de Mme Ch. G., la brigadière-chef de police municipale a laissé un message téléphonique à la mère de l'enfant pour l'informer de l'instruction reçue. La fonctionnaire de police est ensuite allée chercher L. L. dans les locaux de la cantine municipale, où elle était attablée avec ses camarades de classe.

Avant le départ de L. L. avec la fonctionnaire de police municipale, le personnel de la cantine a remis à l'enfant une collation composée notamment d'un petit sandwich. La brigadière-chef de police municipale a ensuite amené L. L. en véhicule jusqu'aux bureaux de la police municipale, situés dans les locaux de la mairie de Z. A son arrivée, la policière a laissé un nouveau message à Mme S. R. pour l'informer que son enfant se trouvait avec elle. En attendant sa mère, L. L. s'est vu offrir par la policière municipale et par son collègue D. B., agent de surveillance de la voie publique (ASVP), des pâtes ainsi que des desserts et une activité de coloriage.

Après avoir cherché sa fille L. L. dans un premier temps dans les locaux de l'école Y, puis à son domicile et, enfin, à la gendarmerie de Z qui, après recherches l'a informée que l'enfant se trouvait auprès de la brigadière-chef C. G., Mme S. R. a pu retrouver son enfant auprès de la policière municipale aux alentours de 12h30.

A la suite de l'intervention de la brigadière-chef C. G. auprès de sa fille, M. La. L. a déposé plainte le 15 janvier 2013 auprès du parquet de Bayonne pour violences volontaires sur mineur.

Entendu par les services d'enquête, la brigadière-chef principale de police municipale C. G. a déclaré que son intervention auprès de L. L. était conforme à une procédure qui avait été mise en place lors d'une réunion tenue le 5 janvier 2012, à laquelle avaient participé :

- Mme Ch. G., directrice du centre de loisirs et responsable de la gestion de la cantine,
- Mme C. C., adjointe au maire en charge de l'éducation et de la culture,
- M. J. E., directeur général des services de la commune de Z,
- M. S. R., directeur du service jeunesse et sports,
- Mme A. S., directrice du service administration générale de la commune de Z et chef de service de la brigadière-chef C. G.

Selon la policière et selon Mme Ch. G., également interrogée par les services d'enquête, il a été décidé lors de cette réunion que, dans l'hypothèse où des parents, à la suite d'une notification d'exclusion de la cantine municipale, ne venaient pas chercher leur enfant à l'heure du repas, Mme Ch. G. prendrait contact avec eux pour leur demander de venir chercher l'enfant. En cas de difficulté, la policière municipale devait prendre le relais et contacter à son tour les parents avant de se rendre à leur(s) domicile(s). Enfin, en cas d'échec de toutes ces démarches, la policière municipale devait, en dernier recours, aller chercher l'enfant elle-même et lui donner un repas.

Il n'existe aucune note écrite de cette réunion du 5 janvier 2012.

Egalement entendu au cours de l'enquête judiciaire, M. J. E., directeur général des services, a donné une version différente de celles de Mmes C. G et Ch. G. Selon lui, lors de la réunion du 5 janvier 2012, il avait été simplement rappelé la « *pratique générale* » de certains directeurs d'établissements qui consiste, lorsqu'ils l'estiment nécessaire, à faire appel à une autorité de police pour récupérer les enfants et les ramener à leur famille lorsque les parents ne sont pas présents à la sortie de l'école. Ainsi, selon M. J. E. la première personne à prévenir le 8 janvier 2013 aurait dû être le directeur de l'école Y afin qu'il apprécie la situation.

M. D. L., maire de Z, a déclaré lors de l'enquête judiciaire qu'il n'avait pas eu de compte-rendu de cette réunion, à laquelle il n'était pas présent. Le maire n'a pas non plus été avisé, ni par Mme Ch. G., ni par la brigadière-chef C. G., des décisions prises à l'égard de L. L. le 8 janvier 2013.

S'agissant de l'école maternelle privée Y de Z, son directeur, M. L. A., a indiqué aux enquêteurs qu'il n'avait pas été informé de la décision d'exclusion des services de la cantine municipale prise à l'encontre de la famille de L. L.

Par un courrier daté du 14 janvier 2013, la mairie de Z a informé Mme S. R. que les services du conseil général, saisis par ses soins en fin d'année 2012, avaient décidé de prendre en charge les arriérés de paiement de cantine ainsi que les paiements à venir, et que L. L. pouvait à nouveau intégrer le service de restauration scolaire de la commune à compter du lundi 14 janvier 2013.

La plainte de M. La. L. pour violences volontaires, à laquelle s'était associée Mme S. R. au cours de l'enquête, a été classée sans suite.

\*       \*

\*

### **Sur la procédure en cas d'impayés dans les restaurants scolaires de Z**

L'article 2 du règlement intérieur des restaurants scolaires de Z dispose qu'en cas d'absence de paiement et sur information du Trésor public dans le délai imparti, une première mise en garde est faite par le service Finance sous la forme d'un courrier et d'une prise de contact avec la famille pour demander la régularisation. Pour le cas où la famille ne régulariserait pas la situation, le service Finance la convoque ensuite par écrit pour un entretien. Enfin, pour le cas où la situation perdurerait, un rendez-vous est à nouveau organisé, en présence d'un élu référent et si nécessaire de la direction de l'école ; une mesure d'exclusion temporaire ou définitive pourra être décidée. « *La commune se réserve toutefois le choix de la mesure effective à mettre en œuvre, elle s'assurera que l'enfant ne subisse aucune stigmatisation ou discrimination qui lui sera préjudiciable* ».

Comme le Défenseur des droits a eu l'occasion de le souligner dans son rapport sur l'égal accès des enfants à la cantine de l'école primaire publié le 28 mars 2013, si la jurisprudence ne sanctionne pas systématiquement les règlements intérieurs qui prévoient des mesures d'exclusion définitive en cas d'impayés suivis d'une ou de deux relances demeurées infructueuses, comme c'est le cas en l'espèce, de telles mesures apparaissent disproportionnées si elles n'ont pas été précédées par une procédure contradictoire prévoyant notamment des délais précis entre les rappels et si les sanctions ne sont pas adaptées aux montants en cause.

Dans le rapport précité, le Défenseur des droits a préconisé qu'une fois l'impayé constaté, une première lettre de relance soit envoyée par la municipalité en indiquant que des solutions à l'amiable peuvent être trouvées. En cas d'absence de réponse au terme d'un deuxième délai précisé par une seconde lettre de relance, les parents peuvent être convoqués et orientés vers le CCAS sur la commune. Si à l'issue de cette rencontre, aucune solution n'est trouvée avec la famille, la commune peut alors émettre un titre exécutoire afin de récupérer sa créance.

Ce n'est qu'à l'issue de ces différentes étapes et de l'échec de tout dialogue que la mairie pourrait décider, le cas échéant, de ne plus admettre l'enfant à la cantine scolaire communale. Le Défenseur des droits a recommandé que toute autre procédure soit exclue en matière d'impayés puisqu'elle serait de nature à méconnaître l'intérêt supérieur de l'enfant, stigmatisé et sanctionné pour des manquements imputables à ses parents.

En l'espèce, après notification par un courrier du 23 octobre 2012 à Mme S. R. des impayés de cantine pour sa fille, les services de la mairie de Z l'ont conviée à un entretien, qui a eu lieu le 22 novembre 2012 en présence de Mme C. C., adjointe au maire en charge de l'éducation et de la culture.

Dans un compte rendu annexé à la procédure judiciaire, Mme C. C. déclare que lors de cette entrevue, Mme S. R. lui a fait part de son état de précarité depuis sa séparation avec M. La. L.. A l'issue de l'échange, un délai supplémentaire de paiement de la dette a été accordé jusqu'au 7 janvier 2013.

Si le Défenseur des droits ne peut que saluer les efforts de la commune de Z pour parvenir au règlement amiable des impayés de cantine des parents de L. L., il déplore cependant que l'exclusion de cantine ait eu lieu sans que l'ensemble des autres solutions n'aient pu être trouvées.

En l'occurrence, alors qu'aucun titre exécutoire ne semble avoir été émis, il doit être relevé que le père de l'enfant avait réglé le 29 août 2012 une dette de 119,66 euros (pour des frais de cantine du 31 octobre 2011 au 13 juillet 2012), sans savoir qu'il y avait un reliquat antérieur de 158,77 euros à solder. M. La. L. n'a été avisé de l'exigibilité de ces factures plus anciennes que tardivement, par un courrier du 3 décembre 2012, sans mesurer la menace d'exclusion pesant sur leur fille.

Ainsi, le Défenseur des droits préconise qu'avant toute mesure d'exclusion d'enfant de la cantine scolaire, la municipalité s'assure non seulement du respect de la procédure telle que préconisée mais également de l'information conjointe des personnes exerçant l'autorité parentale.

Le Défenseur des droits regrette également que la direction de l'école Y n'ait pas été informée de la mesure d'exclusion prise à l'encontre de L. L., ce qui aurait pu éviter que l'enfant ne soit conduite depuis l'école Y à la cantine municipale en même temps que ses camarades et n'en soit retirée par la policière municipale sous les yeux des enfants.

Dès lors, le Défenseur des droits recommande que la municipalité informe préventivement les écoles, publiques ou privées de la commune, de toute mesure d'exclusion de la cantine municipale prise à l'encontre d'un(e) élève de leur établissement en raison d'impayés de ses parents.

Par ailleurs, le Défenseur des droits déplore que, constatant le retard de Mme S. R. à venir chercher son enfant à l'heure du repas du midi, les services de la municipalité de Z, n'aient pas cherché à joindre les personnes habilitées à venir chercher l'enfant à la sortie de l'école.

Dès lors, le Défenseur des droits recommande également, en cas d'absence d'un parent pour venir chercher son enfant à l'école suite à une mesure d'exclusion des restaurants municipaux, que la municipalité prenne contact avec toutes les personnes signalées sur la fiche d'inscription à la cantine ou à l'école de l'enfant. En cas d'échec de cette démarche, le Défenseur des droits recommande que l'enfant concerné par l'exclusion de la cantine soit alors pris en charge par les professionnels de l'action sociale et médico-sociale dans l'attente de l'arrivée d'une personne habilitée à récupérer l'enfant.

En effet, la situation démontre que si, le 8 janvier 2013, L. L. avait pu rester à l'école et être prise en charge par son père ou tout professionnel de l'action sociale, cela aurait permis d'éviter sa stigmatisation, conformément au vœu d'ailleurs formulé par le règlement intérieur des restaurants scolaires de Z, ainsi que le traumatisme de ses camarades. En témoignent ces propos d'une enseignante de l'école Y rapportant que certains d'entre eux, au retour de L. L. à l'école à 13h30, ont été « surpris de la revoir. Ils la croyaient en prison car ils l'avaient vu repartir avec la policière. La maîtresse a rassuré les enfants en discutant avec eux ».

**Sur l'intervention de la brigadière-chef de police municipale C. G. et l'organisation du service de police municipale de Z**

La procédure décrite par Mme Ch. G. et la brigadière-cheffe de police municipale C. G., qui aurait été validée lors d'une réunion du 5 janvier 2012, n'apparaît pas dans le règlement intérieur des restaurants scolaires de Z.

En l'absence de compte rendu de cette réunion, et en présence d'une version contradictoire de M. J. E., le contenu précis de la procédure effectivement mise en place ce 5 janvier 2012 ne peut être établi.

L'article L. 511-1 du code de la sécurité intérieure dispose que « *Sans préjudice de la compétence générale de la police nationale et de la gendarmerie nationale, les agents de police municipale exécutent, dans la limite de leurs attributions et sous son autorité, les tâches relevant de la compétence du maire que celui-ci leur confie en matière de prévention et de surveillance du bon ordre, de la tranquillité, de la sécurité et de la salubrité publiques.* » Le texte liste ensuite les compétences qui leur sont dévolues notamment par les codes de la route, de la construction et l'habitation et par le code de procédure pénale.

Aucun texte ne prévoit de compétence des fonctionnaires de police municipale en matière de procédure d'impayés de factures des services municipaux. A fortiori, cette tâche ne figure pas non plus sur la fiche de poste de la brigadière-cheffe principale C. G., établie le 27 décembre 2011 et qui contient des attributions classiques de police municipale (gestion des cimetières et réglementation, à savoir notamment verbalisation et gestion des procès-verbaux, fourrière municipale, gestion des objets trouvés, déclarations des chiens dangereux, entrée et sortie des établissements scolaires par roulement...).

Dès lors, et comme l'a souligné la brigadière-cheffe principale C. G. lors de son audition devant les services judiciaires, il est établi qu'elle a effectué une intervention qui n'entrait pas dans ses attributions.

Il est également établi que la brigadière-cheffe principale C. G. a obéi à une instruction qui lui a été donnée par Mme Ch. G., directrice du centre de loisirs et responsable de la gestion de la cantine.

Selon l'organigramme de la commune de Z, la brigadière-cheffe principale C. G. et son collègue ASVP D. B. sont placés sous l'autorité de Mme A. S., cheffe du service Administration générale.

Au cours de son audition, M. le maire D. L. a déclaré que la brigadière-cheffe C. G. recevait ses ordres uniquement de lui ou de M. M. L., adjoint chargé de l'urbanisme et, en son absence, de M. M. D., premier adjoint, qui a toute délégation pour prendre les décisions.

Au contraire, la brigadière-cheffe principale C. G. a indiqué qu'elle ne prenait ses ordres ni du maire ni de ses adjoints, à l'exception de M. L., et que ses instructions lui parvenaient de sa cheffe de service, Mme A. S., qui elle-même les reçoit de M. J. E., directeur général des services.

Ces déclarations divergentes révèlent un manque de clarté dans l'organisation des services municipaux de Z, sur lequel Mme C. G. avait déjà souhaité porté l'attention de sa hiérarchie le 11 janvier 2013, dans un rapport d'information.

L'agent de police municipale a indiqué lors de son audition qu'elle avait pris conscience d'avoir reçu un ordre illégal et que, comme indiqué dans son rapport rédigé le 8 janvier 2013 à la suite de son intervention, cette affaire aurait dû être traitée par un service social et non par la police.

A la lumière de cette dernière déclaration et compte tenu, d'une part, de la constante bienveillance qu'a manifestée la brigadière-cheffe principale C. G. à l'égard de L. L. au cours de cet événement et de son souci constant de prévenir la mère de l'enfant, d'autre part, du manque de clarté révélé par cette affaire s'agissant de l'organisation du service police municipale de Z, le Défenseur des droits décide de ne pas demander de mesure individuelle à l'encontre de Mme C. G. pour son intervention auprès de L. L. le 8 janvier 2013.

Le Défenseur des droits recommande que la municipalité de Z mette en œuvre dans les meilleurs délais une nouvelle organisation du service de police municipale, précisant notamment l'adjoint titulaire d'une délégation du maire pour exercer ses pouvoirs de police municipale et habilités à donner des instructions aux fonctionnaires de police municipale, dans le respect de leurs attributions.