

Paris, le 8 décembre 2023

Décision du Défenseur des droits n°2023-233

La Défenseure des droits,

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

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

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

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

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

Vu le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ;

Vu l'article L.111-1 du code de l'éducation ;

Vu la loi n°2008-496 du 27 mars 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisie par l'association des parents d'élèves de l'école élémentaire X de la commune de Y d'une réclamation relative à l'absence de garantie d'accès à l'école élémentaire publique en raison des circuits actuels de transports scolaires ;

Prend acte de l'étude par les services de la Région Z de la création de points d'arrêt dans les communes déléguées de A, B et C ;

Recommande à la Région Z de veiller à assurer l'accès à l'école publique en étudiant, à la lumière du règlement des transports scolaires, la création de points d'arrêts dans l'ensemble de la commune de Y, y compris dans les communes déléguées de A, B et C dans le cadre de la modification des circuits existants ou de la création de nouveaux circuits des transports scolaires primaires.

Demande à la Région Z de rendre compte des suites données aux recommandations, dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

Prise d'acte et recommandation en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011

Faits et procédure :

1. La commune de Y, située en région Z, est composée de quatre communes déléguées : A, B, C et Y. Cette commune comprend quatre écoles élémentaires privées et une école élémentaire publique.
2. L'association des parents d'élèves de l'école X a constaté que le réseau des transports scolaires ne prévoyait aucun point d'arrêt dans les trois communes déléguées dépourvues d'école élémentaire publique, à savoir A, B et C, pour rejoindre l'école élémentaire publique X située à Y.
3. Le 14 juin 2021, les représentants des parents d'élèves de l'école élémentaire X ont saisi la mairie de Y.
4. La mairie a répondu aux représentants des parents d'élèves le 1^{er} juillet 2021 en rappelant notamment que le transport scolaire était de la compétence de la Région et que leur collectivité était l'organisateur de deuxième rang.
5. Par courrier en date du 6 décembre 2021, les représentants des parents d'élèves de l'école élémentaire X ont informé le préfet de V des difficultés d'accès des enfants de A, C et B pour accéder à l'école publique. Ce courrier est resté sans réponse.
6. Une réunion a eu lieu le 5 janvier 2022 avec les services de la Région Z, de la mairie de Y, de la mairie déléguée de A, du directeur de l'école élémentaire publique X, des délégués départementaux de l'Éducation nationale et des représentants de parents d'élèves au sujet des transports publics à destination de l'école publique X.
7. Il a été énoncé lors du conseil d'École à X en date du 13 juin 2022 qu'au regard du problème de recrutement des chauffeurs, « *envisager de nouvelles lignes alors que certaines vont être fermées n'est pas possible* ».
8. C'est dans ces conditions que le Défenseur des droits a été saisi.
9. Par courriers des 26 septembre et 1^{er} décembre 2022, le Défenseur des droits a sollicité des services de la Région Z des explications concernant l'absence de points d'arrêt dans les trois communes déléguées de A, de C et de B.
10. Dans sa réponse, reçue le 22 décembre 2022, la présidence du Conseil régional de Z a confirmé l'absence de transports scolaires dans les communes de A, B et C et a indiqué qu'une réunion avait eu lieu en début d'année 2022 entre les représentants des parents d'élèves de l'école, les enseignants, les élus locaux et régionaux et le service régional de transport scolaire du département à ce sujet.

11. Elle a ajouté, qu'eu égard « *au contexte national et local de forte pénurie de conducteurs de car* », la Région Z ne peut créer de nouveaux circuits intra-communaux et qu'en outre, « *la commune et la communauté de communes ont [...] la possibilité d'assurer le fonctionnement du transport scolaire primaire dans leur ressort territorial, par convention avec la Région* ».
12. Dans le cadre de la procédure contradictoire, le Défenseur des droits a adressé une note le 4 juillet 2023, à la Région Z l'informant que l'autorité administrative indépendante pourrait conclure à l'existence d'une discrimination indirecte en raison du lieu de résidence et de la particulière vulnérabilité économique à l'égard des familles résidant à A, B et C.
13. Le 31 juillet 2023, la Région Z a à nouveau précisé faire face à une pénurie de conducteurs et a indiqué suspendre plusieurs services au regard de l'absence de personnels. Elle a ajouté qu'elle déployait des actions de valorisation de ce métier à travers notamment un site internet dédié.
14. Par ailleurs, elle a déclaré avoir demandé l'étude de la création de points d'arrêt dans les trois communes concernées, ces derniers restant conditionnés à un nombre minimum d'élèves et au respect du règlement scolaire adopté par le Conseil régional. Selon la Région Z, les familles pourraient recourir au covoiturage, modalité de transport encouragée par celle-ci. La subvention proposée par la collectivité est toutefois réservée aux personnes majeures.

Analyse juridique :

A. Sur l'autorité compétente pour l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires

1. Selon l'article L. 3111-7 du code des transports, « *les transports scolaires sont des services réguliers publics. La région a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports* ».
2. L'article L. 3111-9 du même code dispose que « *si elles n'ont pas décidé de la prendre en charge elles-mêmes, la région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code général des collectivités territoriales, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. L'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peut également confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région* ».
3. Le chapitre 8 du règlement des transports scolaires de la Région Z indique que « *l'organisation des services de transport est réalisée par la Région qui veille aux conditions de sécurité et aux temps de parcours* ». Il est par ailleurs précisé au sein des statuts consolidés de la Communauté de communes du pays de D que celle-ci est organisatrice de second rang en ce qui concerne « *la gestion des services de transports scolaires desservant les collèges situés sur le territoire de Y* ».

4. En outre, si dans le compte-rendu de la réunion relative aux transports scolaires en date du 5 janvier 2022, la présence des représentants de la Région, de la commune de Y et des communes déléguées, de l'éducation nationale et des représentants de parents d'élèves y est relevée, il n'est pas fait mention de la communauté de communes. Il est par ailleurs précisé par Madame N, première adjointe au maire de Y, que la mutualisation du transport entre les élèves de l'école X et les collèges n'est plus une alternative étudiée.
5. Enfin, le maire de Y, par un courrier en date du 1^{er} juillet 2021 a indiqué que « *le transport scolaire est de la compétence de la Région* » en ajoutant que la collectivité est l'organisateur de deuxième rang.
6. Par conséquent, il ressort de ces éléments que si, par courrier en date du 22 décembre 2022, la Région Z indique que la commune et la communauté de communes ont « *la possibilité d'assurer le fonctionnement de transport scolaire primaire dans le ressort territorial, par convention avec la Région* », cette dernière reste l'autorité compétente pour l'organisation et le fonctionnement des transports scolaires primaires dans la commune de Y.

B. Sur l'accès à une école élémentaire publique

7. Le droit international comme le droit interne prévoient que tout enfant a droit à l'éducation indépendamment de la situation de ses parents, de sa nationalité ou de son lieu d'habitation.
8. La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) garantit le droit de tout enfant à l'éducation et ce sans aucune discrimination. En effet, aux termes de l'article 2, « *Les États 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* ».
9. En vertu des dispositions de l'article 3 du même texte, « *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* ».
10. Selon l'article 28 de cette Convention, « *les États 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 en primaire obligatoire et gratuit pour tous* »¹.
11. La Cour européenne des droits de l'homme consacre le droit à l'instruction comme un droit fondamental et considère que l'État ne peut se soustraire aux obligations qui en découlent.
12. En droit interne, l'alinéa 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

¹ CE, 16 août 2004, n°271200 ; Civ. 1re, 25 juin 1996, n°94-14858, *Mazureck* ; Crim., 16 juin 1999, n°98-84538.

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.

13. L'article L.111-1 du code de l'éducation dispose que « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* ».
14. Selon l'article premier 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, « *Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de [...]de son lieu de résidence [...], une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ».
15. Aux termes de ce même article, la discrimination peut également être indirecte, si « *une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés* ».
16. La première condition à prendre en considération dans le cas de la discrimination indirecte est l'existence d'une disposition, d'un critère ou d'une pratique apparemment neutre, c'est-à-dire ne faisant pas référence à un critère de discrimination, et qui s'applique à tous.
17. La deuxième condition est la situation particulièrement désavantageuse dans laquelle la disposition, le critère ou la pratique apparemment neutre place un groupe de personnes. Ainsi, la discrimination indirecte diffère de la discrimination directe en ce qu'il n'est pas regardé l'existence d'un traitement différencié mais l'existence d'effets différenciés, réels ou potentiels. L'examen des effets d'une mesure ou d'une règle permet ainsi de remettre en cause des pratiques afin de repérer les discriminations dissimulées. Il n'est pas exigé qu'une victime soit personnellement identifiée ou que toutes les personnes susceptibles d'être défavorisées l'aient été.
18. Si une pratique ou une règle, apparemment neutre, est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes relevant d'un critère de discrimination, alors il existe une présomption de discrimination. Pour faire échec à cette présomption, la personne mise en cause devra démontrer, conformément à l'article 1 de la loi du 27 mai 2008 précitée, la nécessité de l'existence de la règle ou de la pratique, son caractère objectif, légitime et non discriminatoire. Il devra ensuite démontrer le caractère raisonnable de cette règle ou pratique, c'est-à-dire, démontrer la proportionnalité entre les moyens mis en œuvre et le but recherché.
19. En l'espèce, le conseil régional Z joint à son courrier à destination du Défenseur des droits en date du 22 décembre 2022 « *la description géographique des circuits scolaires primaires de cette commune qui ne desservent pas les communes déléguées de l'A, B et C* ». Les mairies déléguées sont respectivement placées à 6,9 kilomètres, 7,9 kilomètres et à 9,2 kilomètres de l'école X.
20. Par conséquent, les circuits scolaires primaires sont uniquement tracés au sein de la commune de Y. L'absence de circuits scolaires dans les trois autres communes déléguées entraîne un surcoût financier pour les parents d'élèves inscrits dans un établissement privé, et a pour conséquence de rendre plus difficile l'accès à l'unique école publique, à plus forte raison pour les familles placées dans une situation de grande précarité économique ne disposant pas nécessairement d'un véhicule permettant d'effectuer les trajets entre l'école et le domicile.

21. Au regard de ces éléments, si le conseil régional Z fait bien valoir les difficultés rencontrées s'agissant de l'insuffisance de conducteurs de car les obligeant à suspendre les services préexistants, il apparaît toutefois que la Région ne démontre pas avoir étudié la possibilité de mettre en place des points d'arrêt alors même que l'absence de circuits scolaires au sein de ces trois communes déléguées crée un désavantage pour les enfants de A, B et C pour accéder à une école publique en raison de leur lieu de résidence.
22. Il ressort également des éléments que le conseil régional Z se prévaut d'encourager le recours au covoiturage tout en précisant qu'il est nécessaire d'être une personne majeure pour prétendre au versement de la subvention versée aux conducteurs et aux passagers utilisant cette modalité de transport.
23. Par conséquent, il apparaît que l'absence de points d'arrêt dans les communes déléguées constitue une discrimination indirecte en raison du lieu de résidence des enfants concernés.
24. Consciente des contraintes relatives à l'insuffisance du nombre de conducteurs de transports scolaires, la Défenseure des droits prend acte des mesures prises pour lutter contre la pénurie de cette profession au sein de ce territoire, d'une part, et de l'étude annoncée par les services de la Région Z de la création de points d'arrêt dans les communes déléguées concernées au regard du règlement scolaire, d'autre part.
25. La Défenseure des droits recommande à la Région de veiller à assurer l'accès à l'école publique en étudiant, à la lumière du règlement des transports scolaires, la création de points d'arrêts dans l'ensemble de la commune de Y, y compris dans les communes déléguées de A, B et C dans le cadre de la modification des circuits existants ou de la création de nouveaux circuits des transports scolaires primaires.
26. La Défenseure des droits, demande à la Région de rendre compte des suites données à l'étude de la création des points d'arrêt dans les communes de A, B et C dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON