

Délibération n° 2009-15 du 26 janvier 2009

Nationalité – fonctionnement des services publics - recommandation

La haute autorité a été saisie au sujet d'une pratique administrative d'un consulat français et d'un établissement public agissant sous la tutelle du Ministère des affaires étrangères empêchant les représentants étrangers des associations de parents d'élèves de siéger dans des commissions locales de bourses et ce, en l'absence de tout texte juridique. Interrogées par la HALDE, les autorités mises en cause relèvent que cette mesure ne vaut que pour les seuls représentants des parents d'élèves dans les seules instances consulaires et considèrent qu'elle permet d'éviter des difficultés relationnelles. La HALDE relève que la France est tenue de respecter la C.E.D.H. y compris lorsqu'elle exerce sa compétence à l'étranger, ce qui est le cas en l'espèce. Elle note que la mesure litigieuse constitue une ingérence dans le droit d'association en lien avec une condition de nationalité qui n'est pas prévue par la loi et pour laquelle les autorités mises en cause n'ont pas démontré qu'elle était nécessaire et proportionnée à un objectif légitime. Elle en conclut que la mesure est discriminatoire sur le fondement des articles 14 et 11 de la C.E.D.H. Elle recommande aux autorités mises en cause de mettre fin à leur pratique.

Le Collège,

Vu la Constitution ;

Vu la Convention européenne des droits de l'homme en ses articles 11 et 14 ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président,

Décide :

1. La haute autorité a été saisie par courrier du 16 octobre 2007 d'une réclamation de l'association X au sujet de la non-admission d'adhérents de nationalité étrangère en qualité de représentants d'associations de parents d'élèves au sein des commissions locales des bourses d'un établissement public agissant sous la tutelle du Ministère des affaires étrangères.
2. Monsieur Y est de nationalité étrangère. Il est le président d'une association Z à but non lucratif de droit étranger située à l'étranger et affiliée à l'association française X.
3. Depuis 2006, seuls les représentants de l'association Z possédant la nationalité française sont convoqués pour siéger au sein de la commission locale des bourses scolaires.
4. Les consulats de France instruisent les demandes de bourses au sein des commissions locales des bourses. Ces aides à la scolarisation sont réservées aux enfants français,

résidant avec leur famille à l'étranger, immatriculés et scolarisés dans un établissement français. Par définition, elles doivent donc être versées aux enfants français, y compris dans les cas où l'un ou leurs deux parents serait de nationalité étrangère. Elles sont attribuées sous condition de ressources conformément au décret n° 91-833 du 31 août 1991. Sur avis de la commission nationale, un établissement public à caractère administratif statue, en dernier ressort, en fonction de ses capacités budgétaires.

5. L'article 4 du décret n° 91-833 du 30 août 1991 relatif aux bourses scolaires au bénéfice d'enfants français résidant avec leur famille à l'étranger prévoit que la commission locale des bourses est composée notamment des membres désignés par le chef de la mission diplomatique ou consulaire, représentant:
 - les établissements d'enseignement concernés;
 - les organisations syndicales représentatives des personnels enseignants;
 - les associations de parents d'élèves;
 - les associations de Français à l'étranger.
6. Ce texte n'impose aucune condition de nationalité concernant les membres des associations de parents d'élève.
7. Conformément à l'article 5 de ses statuts, l'association Z, membre de la fédération X, est composée de parents d'élèves des établissements d'enseignement français, en gestion directe, dépendant d'un établissement public, sans distinction de nationalité.
8. Son objet statutaire est étroitement lié à l'enseignement français. Fondée en 1985, cette association est représentée statutairement dans toutes les villes du pays où sont implantés des établissements français sous l'égide dudit établissement public français. Elle compte plus de 2000 adhérents dans 25 conseils locaux, ce qui lui confère une représentativité dans toutes les écoles françaises se situant dans ce pays à l'étranger.
9. Jusqu'en 2005/2006, l'association Z était convoquée pour siéger au sein de la commission locale des bourses, sans imposer une quelconque condition de nationalité
10. En revanche, dans trois courriers de convocation à la commission locale des bourses scolaires datés respectivement du 13 avril et des 13 et 22 septembre 2006, le Consul général de France compétent indique au président de l'association Z, qu'à cet effet, « *la personne représentant l'association devra être de nationalité française* ». Cette exigence est réitérée dans un courrier de convocation daté du 13 septembre 2007.
11. Interpellée par le président de l'association Z, la directrice de l'établissement public français s'explique sur cette nouvelle exigence dans un courrier du 6 avril 2006 de la manière suivante : « *bien qu'aucun texte aujourd'hui ne le spécifie expressément, il était d'usage, dans la mesure où les crédits de cette aide à la scolarisation sont strictement réservés à la communauté française de l'étranger, que la représentation des parents d'élèves en commission nationale de bourses soit limitée aux membres de nationalité française (...)* ».
12. Le fait « *de ne déléguer que des représentants de nationalité française aux commissions relève (...)* d'une mesure d'opportunité (...) pleinement justifiée par la manipulation de fonds publics français réservés à des ressortissants de nationalité française. Une telle orientation (...) affiche le souci légitime des présidents des commissions locales des

bourses scolaires d'éviter de soulever des difficultés pouvant être liées à la binationalité affichées ou non de certaines des familles sollicitant l'octroi de bourses scolaires ».

13. En réponse à la notification des griefs de la haute autorité, tant la directrice de l'établissement public français que le Consul général de France précisent que cette nouvelle pratique, consistant à refuser les représentants étrangers au sein de la commission locale des bourses, avait été présentée aux responsables locaux de l'association Z qui s'étaient déclarés convaincus par les arguments avancés.
14. Ils précisent que *« la question de la nationalité des membres des instances locales et nationale instituées en matière de gestion des bourses scolaires au bénéfice des enfants français résidant avec leur famille à l'étranger n'avait, jusqu'à ce jour, jamais été soulevée, celle-ci étant considérée par toutes les parties prenantes au dispositif comme relevant de la seule compétence de la communauté française ».*
15. L'établissement public français souligne qu'il a été *« considéré comme de bonne gestion, sur une question non réglée par les textes, de retenir cette mesure d'opportunité qui ne saurait, selon son analyse, être considérée comme discriminatoire, dans la mesure où elle ne vaut que pour les seuls représentants des parents d'élèves dans les seules instances consulaires en charge du domaine et où elle ne vise qu'à éviter de nouvelles difficultés relationnelles au sein d'instances dont le fonctionnement reste délicat en raison de la diversité de ses différentes composantes ».*
16. Selon l'article 1^{er} de la Convention européenne des droits de l'homme, les Etats contractants, dont la France fait partie, *« reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction »* les droits énoncés par la Convention.
17. La notion de *« juridiction »* est entendue largement par le juge européen et constitue également un instrument du comportement étatique.
18. Elle s'entend au sens d'*« autorité »*. Ainsi, dès lors que *« l'Etat exerce sa compétence même hors de son territoire, il doit agir en conformité avec la Convention »* (Comm. E.D.H. 26 mai 1975 Chypre c/ Turquie).
19. En conséquence, si, à la suite d'une action militaire légale ou non, un Etat partie à la Convention exerce, en pratique, le contrôle sur une zone située en dehors de son territoire national, il a alors *« l'obligation d'assurer dans une telle région le respect des droits et libertés garantis par la Convention qui découle du fait de ce contrôle, qu'il s'exerce directement, par l'intermédiaire des forces armées de l'Etat concerné ou par le biais d'une administration locale subordonnée »* (C.E.D.H. 23 mars 1995 Loizidou c/ Turquie et C.E.D.H. 10 mai 2001 Chypre c/ Turquie).
20. Or, en l'espèce, le consulat français est un service de l'Etat français implanté à l'étranger qui est plus particulièrement chargé d'une mission de service public telle que la protection et de l'administration de la communauté française.
21. Comme tout service de l'Etat français à l'étranger, le Consul général est placé sous l'autorité de l'ambassadeur lequel est dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité.

22. On relèvera que le Conseil d'Etat s'est d'ailleurs déjà estimé compétent pour juger d'un litige mettant en cause une décision prise par l'ambassadeur de France en Tunisie au sujet des personnes recrutées localement en Tunisie au regard des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (*CE 10 janvier 2007 Syndicat national CGT du Ministère des affaires étrangères, n° 274873*).
23. Par ailleurs, l'établissement public en question est un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle du Ministère des Affaires Etrangères. Il gère le réseau d'établissements français à l'étranger.
24. Compte tenu de ce qui précède, la décision du Consul général de France et réitérée par l'établissement public français affectant le droit réglementaire d'une association de parents d'élèves de siéger dans une commission locale des bourses aux seuls ressortissants français entre dans le champ d'application territorial de la C.E.D.H..
25. L'article 14 de la C.E.D.H. dispose que « *la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur (...) l'origine nationale (...)* ».
26. Or, l'article 11 de la C.E.D.H. consacre le droit à la liberté d'association entendue comme « *tout groupement volontaire en vue d'un but commun* » (*Comm.E.D.H. 14 décembre 1979 Young, James et Webster c/ Royaume-Uni*).
27. La Cour a précisé que la protection de l'article 11 de la C.E.D.H. s'étendait à toute la durée de vie des associations, de leur fondation à leur dissolution (*C.E.D.H. 30 janvier 1998 PCU c/ Turquie*).
28. Pour être conforme à la Convention, il faut que l'ingérence dans l'exercice d'un droit garanti par l'article 11 de la C.E.D.H. soit d'une part, prévue par la loi, et d'autre part, nécessaire dans une société démocratique à la sécurité nationale, à la protection d'objectifs légitimes tels que la sûreté publique, la défense de l'ordre et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou encore des droits d'autrui.
29. Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'expression « *prévue par la loi* » signifie d'abord que la restriction « *ait une base en droit interne* ». Elle a également « *trait à la qualité de la loi en cause* » (*C.E.D.H. 24 avril 1990 Kruslin c/ France*).
30. Ainsi, « *dans un domaine couvert par le droit écrit, la 'loi' est le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété (...)* » (*arrêt Kruslin précité*). La loi matérielle désigne donc l'ensemble du droit en vigueur, qu'il soit législatif, réglementaire (*C.E.D.H. 18 juin 1971 De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique ; C.E.D.H. 25 mars 1985 Bartold c/ Allemagne*), jurisprudentiel (*C.E.D.H. 26 avril 1979 Sunday Times c/ Royaume-Uni*) ou encore constitutionnel (*C.E.D.H. 20 mai 1999 Rekvényi c/ Hongrie*).
31. Par ailleurs, la Cour requiert également de la règle de droit en cause précision et prévisibilité conformément au « *principe général de sécurité juridique* » (*C.E.D.H. 28 mars 2000 Baranowski c/ Pologne*).

32. En l'espèce, la mesure litigieuse consiste, en l'absence de tout texte de valeur juridique, à interdire à l'association Z, affiliée de la fédération X, qui siège de plein droit en application du décret 91-833 du 30 octobre 1991, d'être représentée par un ressortissant non français dans le cadre de la commission locale de bourses.
33. Conformément à l'article 15 des statuts de l'association Z, le président représente l'association auprès de toute instance administrative, associative, judiciaire ou toute autre autorité compétente. Il peut néanmoins déléguer un membre de l'association pour le représenter.
34. L'association Z, présente dans les établissements d'enseignement français, compte des membres de nationalité française mais son président est de nationalité étrangère.
35. Ainsi, la règle litigieuse n'empêcherait pas, *de facto*, à l'association de siéger au sein de la commission locale des bourses, elle affecterait en revanche la capacité d'agir du président de l'association Z du seul fait de sa nationalité.
36. A titre subsidiaire, l'absence de condition de nationalité semble cohérente avec l'objet même des associations de parents d'élèves qui consiste en principe à défendre « *les intérêts moraux et matériels communs aux parents d'élèves* » (article D. 111-6 du code de l'éducation), indépendamment de leur nationalité.
37. D'ailleurs, le Conseil d'Etat a jugé « *qu'aucune disposition législative ni aucun principe général du droit public français ne s'opposent (...) à ce que les parents d'élèves (...) étrangers, soient électeurs et éligibles aux conseils d'administration des établissements publics locaux d'enseignement* » (CE 30 septembre 1987 Confédération nationale des groupes autonomes de l'enseignement public, n° 73213).
38. Ainsi, il semblerait qu'aucun texte juridique ni aucun principe général de droit public ne permettrait de s'opposer à ce que les représentants d'associations de parents d'élèves étrangers soient éligibles et puissent de ce fait, siéger, dans une instance telle que la commission locale des bourses.
39. Dans la même lignée que l'arrêt de la C.E.D.H. *Ahmed et autres c/ Royaume-Uni* du 2 septembre 1998, l'impossibilité pour un ressortissant étranger de représenter une association de parents d'élève faisant partie de la commission locale des bourses, tel que le président de l'association Z, constituerait une ingérence dans le droit d'association garanti par la C.E.D.H.. Or, une telle ingérence n'est pas interdite par la C.E.D.H. si elle est prévue par la loi et qu'elle poursuit un objectif légitime.
40. En l'espèce, l'article 4 du décret n° 91-833 du 30 août 1991 relatif aux bourses scolaires au bénéfice d'enfants français résidant avec leur famille à l'étranger déterminant la composition de la commission locale n'impose aucune condition de nationalité concernant les membres des associations de parents d'élève.
41. Or, en l'espèce, une autorité telle que le Consul général de France a une compétence liée au regard de ce décret : il est contraint de convoquer les associations de parents d'élèves composant la commission locale des bourses mais il ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation lui permettant de choisir leur représentant et ce, a fortiori en fonction de leur nationalité.

42. D'ailleurs, les autorités mises en cause ne contestent pas que la condition de nationalité imposée en 2006 au représentant de l'association Z n'est prévue par aucun texte de valeur juridique et qu'elle résulte d'une mesure unilatérale de gestion administrative. Or, cette situation ne répond pas aux exigences posées par l'article 11 de la C.E.D.H..
43. Contrairement aux allégations selon lesquelles cette restriction aurait constitué un « *usage* », les pièces du dossier démontrent qu'avant 2006, aucune condition de nationalité n'était imposée aux représentants des associations de parents d'élèves pour participer aux commissions locales de bourses.
44. Par ailleurs, en réponse à la notification des griefs, les autorités mises en cause relèvent d'une part, que cette condition de nationalité ne visant que les commissions locales des bourses est limitée dans son objet et d'autre part, qu'elle a été prise en opportunité dans un souci de bonne gestion « *afin d'éviter des difficultés relationnelles au sein d'instances dont le fonctionnement reste délicat en raison de la diversité de ses différentes composantes* ».
45. S'il est vrai que seuls les enfants français peuvent bénéficier de bourses dont l'attribution est étudiée dans le cadre des commissions locales, le refus opposé aux représentants étrangers de parents d'élèves de siéger dans ces commissions est fondé sur des mesures administratives de pure opportunité, en contradiction avec les dispositions réglementaires en vigueur.
46. En outre, les autorités mises en cause n'ont pas démontré en quoi l'interdiction faite à tout représentant d'association de parents d'élèves de nationalité étrangère de siéger dans les commissions locales de bourse était appropriée, nécessaire et proportionnée pour éviter de prétendues difficultés relationnelles.
47. Compte tenu de ce qui précède, la non-admission d'adhérents étrangers en qualité de représentants d'associations de parents d'élèves au sein des commissions locales des bourses de l'établissement public français caractérise une discrimination fondée sur l'origine nationale dans le droit à la liberté d'association, contraire à l'article 11 de la C.E.D.H. combiné avec son article 14.
48. Conformément à l'article 11 de la loi portant création de la haute autorité, le Collège recommande au Consul général de France et à l'établissement public français de mettre fin à la pratique contestée en se conformant strictement aux termes du décret n° 91-833 du 30 août 1991, lequel ne pose aucune condition de nationalité pour les représentants des associations de parents d'élève.
49. Il demande à être tenu informé des suites de sa délibération dans un délai de deux mois.
50. La présente délibération est transmise au Ministre des affaires étrangères et au Ministre de l'Education nationale pour information.