

Paris, le 13 décembre 2016

Décision du Défenseur des droits n°MSP-MDE-MLD-2016-220

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 Constitution ;

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

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

Vu la Charte sociale européenne ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code pénal ;

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

Vu les circulaires 2012-141 et 2012-142 du 2 octobre 2012, du ministère de l'Éducation nationale ;

Saisi par le collectif A. et l'association B. de la situation de 3 enfants, C, D et E, âgés de 9, 6 et 4 ans, installés sur un campement situé sur le territoire de la commune de X ;

Conclut à l'existence d'une atteinte au droit à l'éducation et d'une discrimination prohibée par la loi portant atteinte à l'intérêt supérieur de C, D et E ;

Rappelle au maire de X son obligation de scolariser tous les enfants présents sur le territoire de sa commune ;

Rappelle solennellement que l'éducation est un droit pour tous les enfants, quels que soient leur nationalité, leur origine, leur mode de vie. Les autorités locales ne peuvent utiliser les différents administratifs qui les opposent aux familles occupant des terrains de façon illicite pour freiner, empêcher, voire interdire l'accès des enfants à l'école ;

Transmet la présente décision au procureur de la République territorialement compétent afin qu'il apprécie les suites qu'il entend donner aux faits relatés.

TRANSMISSIONS

Le Défenseur des droits adresse la présente décision au maire de X, au procureur de la République et, pour information au préfet, au directeur académique des services de l'Education nationale, au collectif A et au CASNAV.

Jacques TOUBON

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

1. Par une saisine en date du 1^{er} juin 2015, le collectif A. et l'association B. ont alerté le Défenseur des droits de la situation de 3 enfants, C, D et E, âgés de 9, 6 et 4 ans, installés sur un campement situé sur le territoire de la commune de X.

Rappel des faits et procédures

2. Il ressort des éléments du dossier et de l'instruction menée par le Défenseur des droits qu'en juin 2014, Madame F. et Monsieur G., résidant depuis novembre 2013 à X, ont déposé un dossier pour solliciter la scolarisation de leurs 3 enfants dans une école communale de X, assistés de l'association H.
3. En l'absence de réponse après plusieurs semaines, l'éducatrice de l'association H a tenté de contacter les services de la mairie. Oralement, il lui aurait été répondu « qu'aucune scolarisation n'était envisagée pour le moment ». Aucun refus écrit n'a été formulé.
4. Entre temps, les enfants ont passé les tests de bilan des acquis et C. a notamment été évalué par le CASNAV à deux reprises, le 9 septembre puis le 18 décembre 2014. L'ensemble de la fratrie a fait l'objet d'une inscription sur les listes d'élèves en attente de scolarisation par le CASNAV.
5. Prévenus tardivement de la situation, le collectif A. et l'association B. ont porté cette situation à l'attention du maire par un courrier du 30 avril 2015, l'association B. attestant par ailleurs sur l'honneur que la famille résidait bien depuis plus d'un an sur la commune.
6. En plus de l'attestation précitée, les documents suivants ont été transmis : copie des cartes d'identité des parents et des enfants, attestation sur l'honneur de leur résidence rédigée par les parents, copie des carnets de vaccination à jour des enfants, désignation d'une personne référente pour aider la famille dans ses démarches administratives et enfin copie de l'attestation de droits à l'assurance maladie.
7. Par courrier en date du 5 mai 2015, soit plus de 11 mois après la première demande, un refus a été opposé par le maire de la commune, considérant que la famille était installée illégalement sur le territoire de sa commune et ne pouvait donc se prévaloir d'attaches effectives avec X qui justifieraient une scolarisation des enfants.
8. Malgré une nouvelle interpellation du maire de la commune par le collectif, la situation n'a pas évolué. Les associations ont donc saisi le Défenseur des droits le 1^{er} juin 2015 de ce refus de scolarisation.
9. Le 3 juin 2015, il a été procédé à l'évacuation du campement, la décision d'expulsion ayant été notifiée aux familles le 27 juin 2014.
10. Le 21 juillet et le 23 novembre 2015, le Défenseur des droits a sollicité les observations du maire sur son refus de scolarisation des enfants.
11. Par courriers en date du 17 août et du 14 décembre 2015, le maire a estimé que, la famille résidant de manière illégale sur le territoire de la commune et faisant par ailleurs l'objet d'une procédure d'expulsion, c'est à bon droit qu'il avait refusé leur scolarisation.

12. A la suite de l'envoi de la note récapitulative du 26 février 2016 par le Défenseur des droits, le maire a invoqué l'absence de places dans les écoles de X. pour justifier le refus qu'il avait opposé à la famille. Il a précisé, par ailleurs, scolariser d'autres enfants qui vivraient au même endroit.
13. Une demande d'éléments complémentaires a été adressée au maire et aux services de l'Education nationale à laquelle ces derniers ont respectivement répondu le 11 mai et le 30 avril 2016.

ANALYSE

I. Sur l'atteinte au droit à l'éducation

14. Prévu en droit international comme en droit interne, le droit de tout enfant à l'éducation est fondamental et la scolarisation des enfants relève d'une obligation de l'Etat.
15. Ainsi, l'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant stipule que « *les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances : ils rendent l'enseignement en primaire obligatoire et gratuit pour tous* ».
16. L'article 17-2 de la Charte sociale européenne déclare quant à lui que les Etats s'engagent « *à assurer aux enfants et aux adolescents un enseignement primaire et secondaire gratuit ainsi qu'à favoriser la régularité de la fréquentation scolaire* ».
17. La Cour européenne des droits de l'homme consacre le droit à l'instruction comme un droit fondamental et considère que l'Etat ne peut se soustraire aux obligations qui en découlent.
18. En droit interne, l'article 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 précise que « *la Nation garantit l'égal accès de l'enfant (...) à l'instruction* ».
19. Les articles L.131-1 et L.131-6 du code de l'éducation prévoient en effet qu'à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire, donc de tous les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans.
20. En outre, l'article L.113-1 du code de l'éducation dispose que « *les classes enfantines ou les écoles maternelles sont ouvertes, en milieu rural comme en milieu urbain, aux enfants qui n'ont pas atteint l'âge de la scolarité obligatoire. Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de trois ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. L'accueil des enfants de deux ans est étendu en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne et dans les régions d'outre-mer*».
21. La circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés réaffirme que « *la scolarisation des élèves allophones relève du droit commun et de l'obligation scolaire* ». De plus, « *les élèves allophones arrivants et ne maîtrisant pas la langue de scolarisation, en âge d'être scolarisés à l'école maternelle, les élèves soumis à l'obligation scolaire et les élèves de*

plus de 16 ans, doivent être inscrits dans la classe de leur âge. La scolarisation des élèves allophones concerne l'ensemble des équipes éducatives ».

22. La circulaire n° 2012-142 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs rappelle également que *« Conformément aux articles L.111-1, L.122-1, L.131-1 du code de l'éducation et aux engagements internationaux de la France, ils sont, comme tous les autres enfants des deux sexes âgés de six à seize ans présents sur le territoire national, soumis au respect de l'obligation d'instruction et d'assiduité scolaire quelle que soit leur nationalité ; le droit commun s'applique en tous points à ces élèves : ils ont droit à la scolarisation et à une scolarité dans les mêmes conditions que les autres, quelles que soient la durée et les modalités du stationnement et de l'habitat, et dans le respect des mêmes règles. »*
23. A la suite de la première demande d'inscription des enfants en date du juin 2014, aucune réponse écrite de refus de la part de la mairie n'a été adressée à la famille.
24. Il a fallu attendre l'intervention du collectif pour obtenir une décision de refus écrite en mai 2015, près d'un an après la première demande, motivée par l'occupation illégale du terrain par la famille. L'expulsion du campement a eu lieu en juin 2015.
25. On constate donc que les enfants n'ont pas pu intégrer l'école pendant l'année scolaire 2014-2015 en raison d'un refus implicite de la mairie de procéder à leur inscription alors même qu'ils séjournaient sur le territoire de la commune.
26. **Dès lors, le Défenseur des droits constate que le refus non motivé de scolariser les 3 enfants vivant sur un terrain de la commune de X depuis juin 2014 est contraire au droit international et au droit interne, et a porté atteinte au droit fondamental de ces enfants à être scolarisés.**

II. Sur l'argument du manque de places dans les écoles de la commune

27. A titre liminaire, outre l'obligation de scolariser les enfants entre 6 et 16 ans, il convient de rappeler que l'inscription des enfants en maternelle est de droit lorsque les parents en font la demande, conformément à l'article L 113-1 du code de l'éducation, et qu'un refus d'inscription ne peut alors être justifié que par des considérations d'effectifs précisément justifiées.
28. Les jurisprudences administratives sont à cet égard très claires. Ainsi, il ressort de la décision du tribunal administratif de Cergy-Pontoise¹, que seules des considérations d'effectifs et l'absence de places disponibles pourraient fonder un refus d'inscription d'un enfant en classe de maternelle, à condition que celles-ci soient « objectivement et précisément justifiées ». Par ailleurs, il appartient à la commune de communiquer les effectifs sur son territoire et d'informer l'Éducation nationale des difficultés rencontrées, à charge pour l'inspecteur académique d'étendre les capacités d'accueil et d'ouvrir des postes d'enseignants, si nécessaire.
29. En l'espèce, dans ses courriers des 24 mars et 11 mai 2016, le maire de la commune évoque qu'il n'a pas donné suite à la demande d'inscription des enfants car *« une demande arrivée dans mes services en juin ne peut être enregistrée que pour la rentrée*

1 TA Cergy-Pontoise – 15/11/2013 -

prochaine. Ces inscriptions sont naturellement liées au nombre de places disponibles dans nos écoles (...). Je vous confirme que la commune n'a pas pu scolariser les enfants du fait d'un manque de place dans les écoles ».

30. Il convient de rappeler que la première demande d'inscription a été formulée en juin 2014, et non en juin 2015 comme semble le suggérer ce courrier, et qu'elle avait effectivement pour but de scolariser les enfants à la rentrée de septembre 2014.
31. Le maire allègue également que des moyens dédiés par l'Education nationale à la scolarisation des élèves allophones ont été supprimés.
32. Sur les effectifs des classes, le maire indique que les écoles maternelles accueillent en moyenne 222 enfants en grandes sections répartis sur 12 classes, soit une moyenne de 18.5 enfants par classe, et 224 enfants en petites sections sur 12 classes, soit 18.6 enfants par classe. Pour les classes de CE2, les classes comptent en moyenne 20.8 enfants par classe.
33. Aussi, les éléments complémentaires apportés par le maire ne permettent pas de conclure que les classes étaient surchargées à la rentrée 2014 dans toutes les écoles de X.
34. Au contraire, il ressort des éléments apportés par les services de l'Education nationale, dont le CASNAV, que des places étaient disponibles et que les 3 enfants étaient attendus à l'école.
35. Enfin, si effectivement les écoles de X. bénéficiaient d'un demi-moyen pour l'accueil des enfants allophones pour la rentrée 2014, il s'avère que ce poste a été supprimé à la rentrée 2015 en raison du départ de certains enfants de la commune et de l'absence d'arrivées de nouveaux élèves allophones. Ce moyen a donc été supprimé en l'absence d'un besoin existant sur la commune.
36. Toutefois, dans l'hypothèse où les classes de X auraient effectivement été saturées, il appartenait au maire d'effectuer les démarches adéquates auprès des services académiques de l'Education nationale afin d'obtenir des moyens supplémentaires. Or, aucune démarche en ce sens ne semble avoir été menée.
37. **Aussi, l'argument tiré du manque de places ne peut donc être retenu pour justifier la non-scolarisation des enfants C, D et E, qu'il s'agisse des enfants en âge d'être scolarisés en élémentaire ou du plus jeune de la fratrie, âgé de 4 ans, qui aurait dû être scolarisé en maternelle.**

III. Sur la discrimination fondée sur le lieu de résidence pour l'inscription scolaire

38. L'article 15 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 a amendé la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 et l'article 225-1 du code pénal pour y introduire l'interdiction des discriminations en raison du lieu de résidence.

39. L'article 225-1 alinéa 1 du code pénal indique que : « *Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée* »².
40. L'article 225-2 du code pénal précise que : « *La discrimination définie aux articles 225-1 et 225-1-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :*
- 1° A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ».*
41. L'article 432-7 du code pénal indique que : « *La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :*
- 1° à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ; [...] ».*
42. L'article L.131-5 du code de l'éducation prévoit que « *chaque enfant est inscrit dans la commune où ses parents ont une résidence* ». L'article R.113-8 du code des relations entre le public et l'administration prévoit quant à lui que « *la justification du domicile peut être exigée pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur* ».
43. La jurisprudence a rappelé à plusieurs reprises que les considérations de fait devaient primer sur les considérations administratives pour la détermination du domicile. La Cour de cassation a ainsi été amenée à juger que le domicile est le lieu dans lequel l'on peut « *se dire chez soi quel que soit le titre juridique de son occupation* », dans lequel on manifeste une présence dont pourrait se déduire « *une intention de s'y établir pour y demeurer ou y séjourner fût-ce de façon très momentanée et de conférer à cet « immeuble » le caractère d'un domicile* ».
44. Pour sa part le Défenseur des droits a plus récemment rappelé que la notion retenue pour une domiciliation est celle « d'installation », de présence effective, qui doit s'entendre de façon aussi large que possible.
45. En l'espèce, il n'est donc pas contestable, au regard des différentes attestations fournies, que le domicile de la famille se situait bien sur le terrain de la commune de X. au moment de la demande d'inscription scolaire et que, y séjournant, les enfants devaient être scolarisés au sein d'une de ses écoles.
46. Dans ses courriers adressés aux associations et au Défenseur des droits, le maire a justifié son refus de procéder à l'inscription des enfants par le caractère illégal de l'occupation du terrain sur lequel la famille résidait.
47. Il a donc subordonné expressément l'inscription scolaire des enfants à la nature du lieu de résidence de la famille sur le territoire de sa commune.

² Version de l'article 225-1 al 1 du code pénal en vigueur au moment des faits.

48. Or, la jurisprudence a eu l'occasion de rappeler que le caractère illégal de l'occupation ou encore le danger grave et imminent qu'elle revêtait ne pouvait motiver un refus de scolarisation³.
49. En application de cette jurisprudence constante, la présence des réclamants sur le territoire de la commune doit permettre l'inscription de leurs enfants dans une des écoles élémentaires et ce, alors même que les familles occupent sans droit ni titre le terrain sur lequel elles se sont installées.
50. Le maire met toutefois en avant l'implantation d'une aire d'accueil dotée de 5 caravanes sur un terrain appartenant à la commune, projet qui a permis de scolariser les enfants et d'insérer leur parent dans la vie professionnelle grâce au soutien du centre communal d'action sociale notamment. Il évoque également la scolarisation de plusieurs enfants vivant au même endroit que la famille G.
51. Cela rend d'autant plus incompréhensible le refus qui a été opposé à plusieurs reprises à cette famille.
52. La scolarisation d'autres enfants n'est pas de nature à justifier les refus opposés à cette famille et ne permet pas d'exclure l'existence d'une discrimination la concernant. En effet, il n'en demeure pas moins que, au vu des éléments ci-dessus, des écrits du maire adressés aux associations et aux services du Défenseur des droits, ce dernier a refusé la scolarisation des enfants C, D et E intentionnellement, ce refus étant lié à leur lieu de résidence.
53. Ainsi que la HALDE puis le Défenseur des droits l'ont déjà relevé dans plusieurs décisions, de tels refus de scolarisation sont illégaux. Les réglementations concernant l'inscription à l'école et celles relatives à l'urbanisme, à l'habitat ou au stationnement sont absolument distinctes. Le droit à l'éducation est un droit fondamental sur lequel la commune n'a aucun pouvoir d'appréciation.
54. **Le Défenseur des droits rappelle que les autorités locales ne peuvent utiliser les différends administratifs qui les opposent souvent aux familles demeurant sur des terrains occupés illicitement, pour freiner, empêcher, voire interdire l'accès des enfants à l'école.**
55. **Le refus réitéré de scolariser ces enfants apparaît donc comme manifestement illégal et caractérise une discrimination fondée sur le lieu de résidence telle que définie par l'article 225-1 alinéa 1 du code pénal et réprimée par les articles 225-2 et 432-7 du même code.**

³ TA de Paris, 1^{er} février 2002, N° 0114244/7 Mme M'Bodet Sissoko.

DECISION :

56. Au vu de ces éléments, le Défenseur des droits :

- Conclut à l'existence d'une atteinte au droit à l'éducation et d'une discrimination prohibée par la loi portant atteinte à l'intérêt supérieur de C, D et E;
- Rappelle au maire de X. son obligation de scolariser tous les enfants présents sur le territoire de sa commune ;
- Rappelle solennellement que l'éducation est un droit pour tous les enfants, quels que soient leur nationalité, leurs origines, leurs modes de vie. Les autorités locales ne peuvent utiliser les différents administratifs qui les opposent aux familles occupant des terrains de façon illicite, pour freiner, empêcher, voire interdire l'accès des enfants à l'école ;
- Transmet la présente décision au procureur de la République territorialement compétent afin qu'il apprécie les suites qu'il entend donner aux faits relatés.

TRANSMISSIONS

Le Défenseur des droits adresse la présente décision au maire de X., au procureur de la République et, pour information au préfet, au directeur académique des services de l'Education nationale, au collectif A. et au CASNAV.

Jacques TOUBON