

Paris, le 22 décembre 2022

Décision du Défenseur des droits n°2022-254

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 Constitution ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et le Protocole n°1 ;

Vu le code civil ;

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

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration ;

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 le décret n°2020-811 du 29 juin 2020 précisant les pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription sur la liste prévue à l'article L. 131-6 du code de l'éducation ;

Vu la circulaire n°2002-063 du 20 mars 2002 relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés ;

Vu la circulaire n°2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés ;

Vu la circulaire n°2012-142 du 2 octobre 2012 relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs ;

Saisie le 16 décembre 2022, par Monsieur X et Madame Y représentés par Maître Z, sur les difficultés rencontrées pour procéder à l'inscription de leur fille, A, sur la liste scolaire de la commune de B, au courant de l'année 2020 ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de C conformément à l'article 33 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

Observations devant le tribunal administratif de C présentées dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011
--

- **Saisine du Défenseur des droits**

Le Défenseur des droits a été saisi le 16 décembre 2022, par l'intermédiaire de Maître Z, conseil de Monsieur X et Madame Y, de la situation de leur fille A, sur les difficultés qu'ils ont rencontrées au cours de l'année 2020 pour la faire inscrire sur la liste scolaire de la commune de B.

- **Remarque préliminaire**

Monsieur X et Madame Y ont formé un recours en responsabilité pour faute de l'Etat devant le tribunal administratif de C, à l'encontre de la commune de B, de la préfecture de D et du rectorat de l'académie de E.

Compte tenu du court délai entre la saisine du Défenseur des droits et la clôture de l'instruction fixée au 31 décembre 2022, les services du Défenseur des droits n'ont pas été en mesure de mener d'instruction contradictoire dans cette affaire. Par suite, la Défenseure des droits présente ses observations en droit au vu des éléments qui figurent au dossier transmis par Maître Z.

I. RAPPEL DES FAITS ET PROCEDURE

A, née le 27 octobre 2015, de nationalité roumaine et d'origine rom, résidait en 2020 avec ses parents au sein d'un bidonville situé à B.

Monsieur X et Madame Y se sont présentés auprès des services de la mairie de B le 17 janvier 2020, accompagnés de Madame F, médiatrice scolaire de l'association G, afin de procéder à l'inscription scolaire de A. Leur dossier d'inscription était composé des cartes d'identité de Monsieur X et Madame Y, de l'acte de naissance et du passeport temporaire de A, du carnet de vaccination de l'enfant, ainsi que d'une attestation de présence sur le territoire, signée par Madame F, dans laquelle elle attestait sur l'honneur que la famille X-Y résidait à B.

Les agents municipaux ont refusé de procéder à l'inscription de A, au motif que ses parents n'étaient pas en mesure de fournir des documents administratifs attestant de leur domiciliation à B. Il leur était recommandé d'effectuer une demande de domiciliation auprès du centre communal d'action sociale (CCAS) de B, démarche qu'ils ont réalisée le 21 janvier 2020. Un refus leur a toutefois été opposé par le CCAS en date du 12 février 2020, au motif qu'ils ne présentaient pas de lien suffisant avec la commune au sens de la loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable.

L'association G a alors saisi Monsieur H, inspecteur de l'éducation nationale de la circonscription de B, afin d'évoquer avec lui la situation de A et d'autres enfants confrontés aux mêmes difficultés. Monsieur H a reçu les représentants de l'association le 24 février 2020 et les a orientés vers Monsieur I, premier adjoint au maire en charge de l'éducation de la ville de B.

Madame J, coordonnatrice de l'association G, a adressé le 25 février 2020 un courriel à Monsieur I, avec copie à Monsieur H, lui transmettant la demande d'inscription scolaire de A et des deux autres enfants concernés. Monsieur I a répondu à Madame J par un courriel du 26 février 2020, dans lequel il souligne que « *le secteur sur lequel sont installés les enfants a fait l'objet d'un long travail avec les familles roms des terrains voisins* », puis indique qu'il doit « *faire le point avec l'ensemble des acteurs* » avant d'apporter une réponse.

Madame J a, par la suite, sollicité Monsieur K, responsable du Centre Académique pour la Scolarisation des enfants allophones Nouvellement Arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de Voyageurs (CASNAV) de l'académie de E, par courriels des 6 et 9 mars 2020, pour obtenir ses conseils et son intervention face aux difficultés rencontrées pour procéder à l'inscription de A et de deux autres enfants à B.

Le 21 juillet 2020, Madame Y s'est de nouveau présentée au guichet de la mairie de B pour procéder à l'inscription scolaire de sa fille ; un refus lui a de nouveau été opposé.

Elle s'y est également présentée le 19 août 2020, accompagnée par Madame F, avec les mêmes documents qu'elle avait présentés le 17 janvier 2020. Un refus lui était de nouveau opposé, pour le motif suivant : « *manque de documents officiels à l'adresse de B* ».

Le 13 septembre 2020, un référé liberté a été introduit devant le tribunal administratif de C, qui a, par ordonnance du 16 septembre 2020, enjoint au maire de B de procéder à l'inscription scolaire de A et de l'affecter dans une école maternelle de la commune. Le juge des référés a considéré qu' « *en subordonnant l'inscription de la jeune A sur la liste prévue par l'article L. 131-6 précité à la production de documents officiels de domiciliation, la commune de B a porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté fondamentale que constitue le principe d'égal accès à l'instruction* ».

La mairie de B a procédé à l'inscription scolaire de A le 21 septembre 2020.

II. OBSERVATIONS

• Sur le droit fondamental à l'éducation

Le droit national comme le droit international 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.

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'Etat* ».

La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) garantit également, en ses articles 2 et 28, le droit à l'instruction sans discrimination liée à l'origine nationale, ethnique ou sociale de l'enfant ou de ses parents, leur situation de fortune ou toute autre situation. L'article 3 alinéa 1 demande, en outre, à ce que les autorités fassent de l'intérêt supérieur de l'enfant une considération primordiale dans toutes les décisions qui les concernent.

De même, la jouissance du droit à l'instruction sans discrimination est protégée par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDHLF) en son article 14 et par l'article 2 du premier protocole additionnel.

Selon une jurisprudence constante, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) consacre le droit à l'instruction comme un droit fondamental et considère que l'Etat ne peut se soustraire aux obligations qui en découlent. Elle estime, en outre, que les autorités doivent accorder une attention spéciale aux besoins des membres de la communauté des roms et des gens du voyage, reconnue comme particulièrement vulnérable.

Le fait de ne pas « *reconnaître la particularité du cas d'espèce et faciliter l'inscription des enfants d'origine rom, même dans les cas où certains des documents administratifs requis auraient fait défaut* », constitue une atteinte discriminatoire fondée sur l'origine au droit à

l'éducation de ces enfants, dès lors que les parents ont manifesté explicitement leur volonté de scolariser leurs enfants¹.

En droit interne, l'article L. 111-1 du code de l'éducation prévoit 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. Il reconnaît que tous les enfants partagent la capacité d'apprendre et de progresser. Il veille à l'inclusion scolaire de tous les enfants, sans aucune distinction. Il veille également à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement. Pour garantir la réussite de tous, l'école se construit avec la participation des parents, quelle que soit leur origine sociale (...)* ».

L'article L.131-1 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* ».

L'article L.131-5 prévoit quant à lui que chaque enfant est inscrit « *dans la commune où ses parents ont une résidence* » et que « *le statut ou le mode d'habitat des familles installées sur le territoire de la commune ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire* ».

L'article L.131-6 du même code précise que « *Chaque année, 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. Les personnes responsables doivent y faire inscrire les enfants dont elles ont la garde* ».

L'article L. 112-4 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes décisions le concernant* ».

La circulaire n° 2012-141 du 2 octobre 2012 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés, prévoit que « *l'obligation d'accueil dans les écoles et établissements s'applique de la même façon pour les élèves allophones arrivants que pour les autres élèves* ». Elle précise : « *L'école est un droit pour tous les enfants résidant sur le territoire national quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire ou leur parcours antérieur* ».

Le droit interne prévoit ainsi que les pouvoirs publics ont une obligation positive de scolarisation de tous les enfants de 3 à 16 ans présents sur le territoire de la République.

Les compétences en matière d'inscription des enfants à l'école du premier degré, sont exercées par les maires au nom de l'Etat, en application de l'article L.2122-27 du code général des collectivités territoriales. Il s'agit d'une compétence liée, prescrite par la loi et codifiée par le code de l'éducation.

S'agissant des documents nécessaires à l'inscription scolaire de l'enfant, l'article R. 113-8 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « *la justification du domicile peut être exigée pour les formalités d'inscription dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur* ». Ainsi, le maire est en droit de demander, pour l'inscription scolaire des enfants en maternelle et primaire, une preuve de domicile sur la commune.

S'agissant du domicile, l'article 102 du code civil le situe au lieu où la personne physique « *a son principal établissement* ». La jurisprudence a rappelé à de nombreuses reprises que les

¹ CEDH, Sampanis et autres c. Grèce, 5 septembre 2008, req. N°32526/05, § 86.

considérations de fait devaient primer sur les considérations administratives pour la détermination du domicile. Ainsi, selon la Cour de cassation, le domicile est le lieu dans lequel une personne « *a le droit de se dire chez elle, [quel que soit] le titre juridique de son occupation* »².

Le ministre de l'Éducation nationale a eu l'occasion de rappeler à l'occasion d'une question écrite que la preuve du domicile peut être établie par tous moyens³.

Le Défenseur des droits a, par ailleurs, rappelé à plusieurs reprises que la notion retenue pour une domiciliation est celle « d'installation »⁴, de présence effective, qui doit s'entendre de façon aussi large que possible. Eu égard à l'enjeu primordial de l'éducation de tous les enfants, l'institution a également rappelé, notamment dans son rapport annuel relatif aux droits de l'enfant « Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun », publié le 20 novembre 2016, l'obligation des maires de scolariser tous les enfants installés physiquement sur leur territoire, cette installation se prouvant par tout moyen.

La Défenseure des droits rappelle donc que la preuve du domicile, en vue de procéder à l'inscription scolaire, peut être faite par tout moyen, précisément pour permettre l'accès à l'école aux enfants les plus vulnérables.

Il convient de préciser que le décret n°2020-811, paru le 29 juin 2020, a inséré un article D. 131-3-1 qui, sans revenir sur le principe de la justification de la résidence par tout moyen, a précisé la nature des pièces exigibles par la mairie, en vue de l'inscription scolaire d'un enfant résidant sur sa commune, à savoir un document justifiant de l'identité de l'enfant, un document justifiant de l'identité des personnes responsables de l'enfant et un document justifiant de leur domicile. Il est également précisé qu' « *il peut être justifié du domicile par tous moyens, y compris une attestation sur l'honneur. Le maire peut faire procéder à la vérification de la domiciliation sur le territoire de la commune. Cette vérification ne peut faire obstacle à l'inscription de l'enfant sur la liste scolaire* ».

En application des dispositions précitées en vigueur aux moments des faits, les seuls documents que le maire était en droit de demander pour l'inscription scolaire de l'enfant à l'école primaire, avant même l'adoption du décret n°2020-811 du 29 juin 2020, étaient donc :

- la copie d'un document d'identité ;
- un document attestant que l'enfant a reçu les vaccinations obligatoires pour son âge, ou justifie d'une contre-indication à la vaccination, document qui peut toutefois être présenté dans les trois mois de l'admission de l'enfant à l'école ;
- une preuve de résidence sur la commune pouvant être apportée par tout moyen.

En l'espèce, les parents de A ont fourni en janvier comme en juillet et août une attestation sur l'honneur rédigée par Madame F, médiatrice scolaire auprès de l'association G, attestant de leur résidence sur la commune de B. En outre, la formulation du courriel de Monsieur I du 26 février 2020, dans lequel il souligne que « *le secteur sur lequel sont installés les enfants a fait l'objet d'un long travail avec les familles roms des terrains voisins* », témoigne de la connaissance par les services de la mairie de la résidence effective de A au sein du bidonville de la rue L de la commune de B.

Pourtant, en dépit de l'attestation sur l'honneur fournie et de la connaissance du mode et du lieu d'habitation de la famille, la mairie de B a refusé de procéder à l'inscription scolaire de A.

² Cass. Crim., 26 juin 2002, N° 01-88474.

³ JO Sénat du 19/08/2010, page 2127 : réponse du ministère de l'Éducation nationale à la question écrite n°14346 de M. Jean Louis MASSON.

⁴ Défenseur des droits, Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évaluation des campements illicites : www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/ddr_r_20130601_evacuation_campement_illicite.pdf

Elle a également refusé de procéder à cette inscription après la parution du décret n°2020-811 du 29 juin 2020, qui précisait pourtant qu'une attestation sur l'honneur pouvait justifier du domicile d'un enfant dans le cadre de son inscription scolaire.

Par ailleurs, selon l'article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales, « *Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial* ».

L'article L131-5 du code de l'éducation prévoit en outre qu'« *en cas de refus d'inscription sur la liste scolaire de la part du maire sans motif légitime, le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du préfet procède à cette inscription, en application de l'article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales, après en avoir requis le maire* ».

Monsieur H et Monsieur K, inspecteurs de l'éducation nationale, ont tous deux été avisés, respectivement en date des 24 février et 6 mars 2020, du refus opposé par la mairie à la demande d'inscription scolaire de A.

Au vu des éléments exposés ci-dessus, il apparaît que le refus d'inscription par le maire de B de A sur la liste scolaire de la commune ne se basait sur aucun motif légitime, les services de la mairie ayant connaissance de la résidence effective de cette enfant sur le territoire de leur commune et les parents ayant présenté l'ensemble des documents nécessaires à son inscription. Les services départementaux de l'éducation nationale ont toutefois omis d'intervenir auprès de la mairie de B pour faire procéder à l'inscription scolaire de A.

Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits considère que le refus d'inscription par le maire de B de A sur la liste scolaire de sa commune, ainsi que l'omission de la direction départementale des services de l'éducation nationale de D de requérir le maire de procéder à cette inscription, et à défaut de réponse de procéder elle-même à l'inscription, constituent un manquement aux obligations qui étaient les leurs et une atteinte grave au droit fondamental de A à l'éducation.

- **Sur la discrimination dans l'accès à l'éducation fondée sur l'origine, la résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique**

Comme évoqué précédemment, les pouvoirs publics ont une obligation de scolarisation envers tous les enfants en âge d'être scolarisés. L'article L. 131-5 du code de l'éducation, modifié par la loi du 27 janvier 2017, précise à ce titre dans son alinéa 8, que « *le statut ou le mode d'habitat des familles installées sur le territoire de la commune ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire* ».

Comme le précisaient déjà les circulaires n°2002-063 et n° 2012-141, l'école est un droit pour tous les enfants résidant sur le territoire national et aucune distinction ne peut être faite entre élèves pour l'accès au service public de l'éducation, quels que soient leur nationalité, leur statut migratoire, la durée et les modalités de leur stationnement.

Le juge administratif a rappelé à plusieurs reprises la portée de cette obligation. Ainsi, dans une décision du 7 juin 2021, le tribunal administratif de Mayotte a considéré que le refus de toute scolarisation d'un enfant opposé par le maire d'une commune était entaché d'illégalité dès lors que cet enfant résidait effectivement sur le territoire de la commune, quelles que soient ses modalités d'hébergement et sa nationalité.

Le refus d'inscription d'un enfant pour des raisons qui seraient discriminatoires irait également à l'encontre des dispositions de la loi du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations⁵.

En matière de droit de la non-discrimination, toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente les faits qui permettent d'en présumer l'existence, en présentant un faisceau d'indices convergents. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie défenderesse de démontrer, soit l'absence de discrimination, soit que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. La différence de traitement est considérée comme discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un « but légitime » ou s'il n'existe pas de « rapport raisonnable de proportionnalité » entre les moyens employés et le but visé par la mesure.⁶

En conséquence, l'État et les communes ont la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice du droit à l'éducation sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre toute mesure attentatoire aux droits de ces enfants, en particulier des plus vulnérables.

Des informations portées à la connaissance du Défenseur des droits, il ne fait aucun doute que le motif du refus d'inscrire A sur la liste scolaire de la commune de B résidait dans l'impossibilité pour la famille de fournir un justificatif de domicile autre qu'une attestation sur l'honneur, leur mode d'habitat et la précarité économique de leur situation ne leur permettant pas d'avoir accès à des services en capacité de leur fournir un justificatif faisant apparaître leur adresse de résidence. Cette modalité de justification de la résidence témoigne de la particulière vulnérabilité économique de la famille.

Dénuée de tout fondement juridique, la demande de documents complémentaires non prévus par la loi à l'égard de cette famille rom habitant au sein d'un bidonville caractérise une discrimination fondée sur l'origine, le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des parents de A.

La mairie, qui a persisté dans sa volonté de disposer de documents administratifs « officiels », a volontairement créé une différence de traitement entre les familles résidant au sein du bidonville et celles résidant dans des logements moins précaires, fondée sur le lieu de résidence, l'origine et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique des parents de A.

Ces éléments constituent le faisceau d'indices permettant de présumer à un traitement discriminatoire résultant de l'origine, des conditions de résidence ainsi que de la particulière vulnérabilité économique de A, sans que la mairie n'apporte de motif légitime à ce traitement différencié.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits considère que les refus opposés aux demandes d'inscription scolaire présentées par les parents de A, enfant d'origine rom résidant en bidonville et se trouvant en situation de particulière vulnérabilité économique, constituent une atteinte grave au droit fondamental à l'éducation, ainsi qu'une discrimination prohibée par la loi, contraire à l'intérêt supérieur de cette enfant.

⁵ L'article 2 de la loi prohibe toute discrimination en matière d'éducation fondée, notamment, sur l'origine, sur l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une nation, sur le lieu de résidence et sur la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique.

⁶ Article 2 3° de la loi de 2008 précitée ; CEDH, *Chassagnou et autres c. France [GC]*, n° 25088/94, 28331/95 et 28443/95, § 91.

Telles sont les observations que le Défenseur des droits entend soumettre à la juridiction de jugement.

Claire HÉDON