

CONSEIL D'ÉTAT  
SECTION DU CONTENTIEUX  
RECOURS EN ANNULATION

Pour :

Le Groupe d'information et de soutien des immigrés (Gisti), association régie par la loi de 1er juillet 1901, dont le siège est établi à Paris (11ème) 3 villa Marcès, représentée par son président en exercice, Stéphane Maugendre.

*Demandeur*

Contre :

Le Premier ministre

*Défendeur*

Objet :

Demande d'annulation du décret n° 2011-1305 du 14 octobre 2011 relatif aux modalités d'attribution et de calcul des bourses nationales de collège et au retrait des demandes de bourses nationales d'études du second degré de lycée à Mayotte  
NOR: MENF1120804D

L'association exposante défère à la censure du Conseil d'État le décret n° 2011-1305 du 14 octobre 2011 référencé ci-dessus, relativement à l'article D. 562-8-1 du code de l'éducation inséré par son article 1, I et II

À l'appui de sa requête, elle entend faire valoir les faits et moyens suivants.

## FAITS

1. Le décret n° 2011-1305 du 14 octobre 2011 (NOR: MENF1120804D) est relatif aux modalités d'attribution et de calcul des bourses nationales de collège et au retrait des demandes de bourses nationales d'études du second degré de lycée à Mayotte.

Il a été publié au JORF le 16 octobre 2011 (JORF n°0241 du 16 octobre 2011 page 17513) et est entré en vigueur selon son article 2 « à compter de la rentrée scolaire 2011 » déterminée selon son article 1-III à la « rentrée d'août » 2011.

L'article 1-I du décret dispose :

*« Après l'article R. 562-8 du code de l'éducation, il est inséré un article D. 562-8-1 ainsi rédigé :*

*« Art. D. 562-8-1. - I. — Pour l'application de l'article D. 531-4 à Mayotte, les deuxième, troisième et quatrième alinéas sont remplacés par les alinéas suivants :*

*"Les ressources sont justifiées par l'avis d'imposition à l'impôt sur le revenu.*

*Le nombre d'enfants à charge est justifié par l'attestation de paiement de prestations familiales.*

*Le revenu imposable, tel qu'il figure sur l'avis d'imposition, est retenu pour apprécier les ressources de la famille ou de la personne mentionnée au premier alinéa.*

*Les enfants à charge considérés pour l'étude du droit à bourse sont les enfants mineurs ou infirmes et les enfants majeurs célibataires tels qu'ils figurent sur l'attestation de paiement de prestations familiales." »*

L'article 1-I du décret se réfère à l'article D. 531-4 du code de l'éducation qui dispose :  
*« Les bourses de collège sont attribuées pour une année scolaire sous conditions de ressources en fonction des charges de la famille ou de la personne qui, au sens de la législation sur les prestations familiales, assume la charge effective et permanente de l'élève, appréciées selon les modalités ci-après.*

*Les ressources et le nombre d'enfants à charge sont justifiés par l'avis d'imposition à l'impôt sur le revenu.*

*Le revenu fiscal de référence, tel qu'il figure sur l'avis d'imposition, est retenu pour apprécier les ressources de la famille ou de la personne mentionnée au premier alinéa.*

*Les enfants à charge considérés pour l'étude du droit à bourse sont les enfants mineurs ou infirmes et les enfants majeurs célibataires tels qu'ils figurent sur l'avis d'imposition ».*

L'article 1-II du décret dispose :

*« Pour l'application de [l'article D. 531-5](#) à Mayotte, les mots : " 2008-2009 " sont remplacés par les mots : " 2010-2011 ".*

*Les plafonds de référence annuels sont remplacés par les suivants :*

*1° 8 340 euros pour une bourse du premier taux ;*

*2° 4 509 euros pour une bourse du deuxième taux ;*

*3° 1 591 euros pour une bourse du troisième taux.*

*Les mots : "salaire minimum de croissance horaire" sont remplacés par les mots : "salaire minimum interprofessionnel garanti en application des articles L. 141-1 et suivants du code du travail applicable à Mayotte" »*

L'article 1-II du décret se réfère à l'article D. 531-5 du code de l'éducation qui dispose :

*« La famille ou la personne assumant la charge effective de l'élève ne peut bénéficier de la bourse de collège au titre d'une année scolaire que si le montant des ressources*

*dont elle a disposé au cours de l'avant-dernière année civile par rapport à celle du dépôt de la demande de bourse n'excède pas pour l'année scolaire 2008-2009 les plafonds de référence annuels suivants :*

*1° 9 899 € pour une bourse du premier taux ;*

*2° 5 351 € pour une bourse du deuxième taux ;*

*3° 1 888 € pour une bourse du troisième taux.*

*Ces plafonds sont revalorisés chaque année conformément au pourcentage d'évolution du salaire minimum de croissance horaire au 1er juillet de l'année de référence par rapport au salaire minimum de croissance horaire au 1er juillet de l'année précédant l'année de référence.*

*À titre exceptionnel, les ressources de la dernière année civile peuvent être retenues en cas de modification substantielle de la situation familiale entraînant une diminution des ressources depuis l'année de référence. »*

2. Selon une notice préliminaire au décret :

*« Le présent décret modifie pour les bourses de collège à Mayotte les plafonds de ressources et la prise en compte de la situation familiale. Les plafonds de ressources définis pour la métropole et les départements d'outre-mer (DOM) sont ainsi minorés de 20 % pour leur application à Mayotte. Par ailleurs, la prise en compte des ressources familiales pour attribuer les parts de bourse s'apprécie en métropole et dans les DOM au regard du revenu fiscal de référence mentionné sur l'avis d'imposition. En l'absence de mention de revenu fiscal de référence à Mayotte, la prise en compte des ressources familiales s'effectue sur la base des droits dus au titre de l'impôt sur les revenus. En outre, l'avis d'imposition à Mayotte ne mentionnant pas précisément le nombre d'enfants à charge, le décret prévoit, en complément de l'avis d'imposition à joindre à la demande de bourse, que les familles mahoraises présenteront l'attestation de prestations de la caisse d'allocations familiales précisant le nombre d'enfants à charge.*

*Enfin, le code de l'éducation prévoit, pour la métropole et les DOM, que les demandes de bourse de lycée peuvent être présentées à partir de janvier pour la rentrée scolaire suivante. En ce qui concerne Mayotte, le présent décret fixe cette échéance à la rentrée d'août. »*

L'association requérante montrera que l'exigence, introduite par l'article 1-I du décret pour Mayotte uniquement, d'une attestation de paiement de prestations familiales pour l'attribution des bourses des collèges et des bourses des lycées restreint très fortement l'accès à ces bourses nationales par rapport à ce que la loi prévoit et par rapport à ce qui continue de prévaloir en métropole et dans les autres DOM.

Elle montrera que cette restriction est discriminatoire et n'est justifié par aucun motif légitime.

En effet, alors que la législation prévoit que ces bourses sont versées sans autre condition qu'une condition de ressources de la personne qui assume effectivement la charge de l'enfant, charge qui s'entend comme une situation de fait, l'exigence d'attestation de paiement des prestations familiales revient à ajouter toutes les autres conditions exigées pour ces prestations, ce qui a pour effet de priver depuis l'année scolaire 2011/2012 de ces bourses nationales :

- les enfants des étrangers sans titre de séjour alors que, à Mayotte jusqu'à présent comme toujours dans le reste de la France, aucune condition de régularité de séjour n'existe dans la législation en ce qui concerne l'accès aux bourses nationales.

- les enfants d'un étranger en situation régulière ne justifiant pas d'une carte de résident de 10 ans, seul ce titre permettant l'accès aux prestations familiales à Mayotte, et alors même que ce titre est attribuée de manière exceptionnelle à Mayotte. Cette restriction aboutit à exclure environ les trois-quarts des étrangers en situation régulière de l'île (un quart environ des étrangers en situation régulière disposent d'une carte de résident à Mayotte contre environ les trois-quarts ailleurs en France). Ajoutée à l'exclusion des enfants des étrangers sans titre de séjour, ce sont environ 95 % des étrangers, avec ou sans titre de séjours confondus, qui ne remplissent plus les conditions d'attribution des bourses nationales.

Mais sont désormais aussi privés par l'exigence d'attestation de paiement des prestations familiales :

- les enfants, français ou non, dont la charge est assumée par une autre personne, française ou non, lorsque cette personne n'est ni le père, ni la mère ni une personne qui assume cette charge par décision de justice ;
- les enfants, français ou non, et de parents, eux-mêmes français ou non, qui pour toute autre raison – dont des difficultés liées au nouvel état civil à Mayotte ou en raison d'un problème pour l'accueil et l'aide à l'accès aux droits à la CAF (une seule assistante sociale de la CAF pour tout le département) – ne parviennent pas à faire valoir leur droit aux prestations familiales : selon une étude de 2009 de la préfecture de Mayotte, ce sont plus de la moitié des personnes éligibles aux prestations familiales qui ne les perçoivent pas (Préfecture de Mayotte 976, Direction des affaires sanitaires et sociales, « Accès aux droits des personnes en situation d'exclusion à Mayotte », ISM, rapport réalisé par David Guyot, juin 2009, disponible sur [www.migrantsoutremer.org](http://www.migrantsoutremer.org)). Autant de personnes qui désormais ne peuvent plus, avec la nouvelle exigence introduite par le décret contesté, percevoir la bourse pour leur enfant collégien ou lycéen.

Selon les premiers témoignages recueillis auprès de professionnels de l'éducation nationale en poste à Mayotte, le nombre de bourses attribuées a chuté de l'ordre de moitié à la rentrée 2011/2012 par rapport aux années précédentes en conséquence directe de la nouvelle exigence posée, et alors même que les effectifs scolaires s'accroissent toujours fortement d'une année sur l'autre sur cette île. Des témoignages indiquent que tel enfant de 6<sup>ème</sup> qui en 2010/2011 recevait la bourse des collèges se l'est vu refuser cette année alors qu'il est en 5<sup>ème</sup> l'empêchant de pouvoir continuer à pouvoir payer et recevoir la collation scolaire (en l'absence de cantines scolaires à Mayotte, un service de distribution de collations a été mis en place). La situation doit dans tous les cas être comparée avec celle qui préexistait avant l'année scolaire 2011/2012 quand les conditions opposées aux demandeurs étaient uniquement celles prévues par la loi.

L'association requérante montrera que cette nouvelle exigence est clairement contraire aux dispositions législatives relatives aux bourses nationales, qu'elle ajoute une restriction importante à ce que dit la loi, qu'elle constitue en outre une discrimination dans l'accès à ces bourses qui, comme toute prestation sociale, sont considérés comme des biens au sens de l'article 1 du 1<sup>er</sup> protocole de la CESDH et qu'elle constitue également une discrimination au regard du droit fondamental à l'éducation.

L'association requérante montrera que ces discriminations sont fondées sur l'origine nationale des personnes ou sur leur situation familiale (pour les enfants dont la charge

est assumée par un adulte qui n'est ni le père, ni la mère, ni une personne qui assume cette charge par décision de justice).

L'association requérante montrera également que l'article 1-II en fixant les plafonds de ressource spécialement pour Mayotte en 2011/2012 à un niveau désormais minoré de 20 % par rapport à ceux définis pour la métropole et les DOM va nécessairement également conduire à diminuer le nombre de bénéficiaires des bourses nationales des collèges et des lycées. L'association requérante montrera que l'argument de l'adaptation aux spécificités mahoraises ne peut tenir lieu d'explication cohérente, que le critère de distinction selon le lieu de résidence de l'enfant et de sa famille enfreint le principe d'égalité de traitement puisque, si adaptation des plafonds de ressources il devait y avoir à Mayotte, ces derniers devraient non pas être minorés par rapport à ceux de métropole et des autres DOM, mais au contraire majorés, puisqu'il est de notoriété et il est reconnu par tous les acteurs, y compris l'État, que le coût de la vie est beaucoup plus élevé à Mayotte (cf. le mouvement social de 44 jours « contre la vie chère » de septembre à novembre 2011). À même niveau de revenu, une famille devrait être davantage aidée à Mayotte, ou plus rapidement à mesure que ses ressources diminueraient, afin de faciliter la scolarité de l'enfant collégien ou lycéen, qui est la finalité des bourses nationales.

## DISCUSSION

### A. Recevabilité

#### 1. Sur l'intérêt et la qualité à agir

Le GISTI a pour objet, selon l'article 1er de ses statuts (pièce-jointe n° 2) :

*« - de réunir toutes les informations sur la situation juridique, économique et sociale des étrangers et des immigrés ; (...)*

*- de soutenir, par tous moyens, leur action en vue de la reconnaissance et du respect de leurs droits, sur la base du principe d'égalité ;*

*- de combattre toutes les formes de racisme et de discrimination, directe ou indirecte, et assister celles et ceux qui en sont victimes ;*

*- de promouvoir la liberté de circulation .*

L'intérêt à agir du Gisti pour défendre l'accès sans discrimination de toute personne à des prestations sociales ou bourses, c'est-à-dire des biens au sens de l'article 1 du 1<sup>er</sup> protocole de la CESDH, a été reconnu à maintes reprises (voir notamment CE, 2 avril 2003, n° 248889 ; CE, 24 janvier 2007, n° 243976).

L'intérêt à agir du Gisti pour défendre les droits des étudiants étrangers a également été reconnu dans plusieurs décisions du Conseil d'État (CE, 26 juillet 1982, *Gisti et SGEN-CFDT, au Lebon* ; CE, 14 mars 1986, *Gisti, aux tables* ; CE, 23 septembre 1992, *Gisti et MRAP, au Lebon* p. 346 ; CE, 14 décembre 2001, *Gisti et Sud-étudiants, au Lebon*).

Par ailleurs, par délibération de son bureau, le Gisti a expressément autorisé son président à introduire la présente requête en annulation contre le décret attaqué (pièce-jointe n°3).

L'association requérante justifie donc de son intérêt et de sa qualité à agir.

## **2. Sur les délais**

Le décret attaqué a été publié au JORF du 16 décembre 2011. Les recours dirigés contre les actes à caractère réglementaire sont enfermés dans un délai qui commence à courir dès leur publication.

L'association requérante justifie dès lors du respect des délais impartis pour introduire un recours en annulation du décret contesté dès lors qu'elle a été introduite avant le 17 décembre 2011.

## **B. Sur la légalité de l'article 1 du décret**

### **1. Sur la violation des dispositions du code de l'éducation**

Notons que jusqu'à la parution du décret contesté, les dispositions relatives aux bourses nationales étaient applicables dans leur intégralité et de façon identique à Mayotte et dans les autres départements français. Les familles et les enfants étaient traités de manière égale dans l'attribution des bourses nationales sur l'ensemble du territoire.

L'article 1-I du décret, en introduisant la nécessité de présenter une « *attestation de paiement de prestations familiales* » de la famille ou de la personne qui assume la charge effective et permanente de l'élève pour pouvoir bénéficier d'une bourse, méconnaît le code de l'éducation en ajoutant une condition non prévue par le texte.

Cette exigence est en effet contraire au code de l'éducation dans sa partie législative qui est applicable à Mayotte sauf mention expresse.

Le code de l'éducation prévoit deux conditions d'attribution des bourses nationales : la charge effective et permanente de l'enfant et les ressources. Il ne prévoit aucune condition de nationalité, ni de régularité de séjour.

L'article L. 531-1 indique en effet que, « *pour chaque enfant à charge inscrit dans un collège [...], une bourse nationale de collège est attribuée aux familles dont les ressources ne dépassent pas un plafond variable selon le nombre d'enfants à charge* ».

S'agissant des bourses nationales des lycées, aussi appelées « *bourses nationales d'étude du second degré des lycées* », l'article L. 531-4 indique que « *des bourses nationales bénéficient, en fonction des ressources de leur famille, aux élèves inscrits [...] dans les classes du second degré des lycées (...)* ».

### **a) Sur la condition de charge d'enfant**

Les bourses nationales sont attribuées au parent ou à toute autre personne assumant la charge du collégien et du lycéen.

Les bourses des collèges sont attribuées « *Pour chaque enfant à charge (...)* » (art. L. 531-1)

L'article D. 531-4 précise que « *Les bourses de collègue sont attribuées pour une année scolaire sous conditions de ressources en fonction des charges de la famille ou de la personne qui, au sens de la législation sur les prestations familiales, assume la charge effective et permanente de l'élève, appréciées selon les modalités ci-après [...]* ».

En ce qui concerne les bourses attribuées pour les lycéens, l'article L. 531-19 précise : « *Les bourses nationales d'études du second degré de lycée sont attribuées, dans la limite des crédits budgétaires, sous condition de ressources en fonction des charges de la famille ou de la personne qui, au sens de la législation sur les prestations familiales, assume la charge effective et permanente de l'élève.* »

La notion de charge effective et permanente de l'enfant est une notion courante dans le droit aux prestations familiales (code de la sécurité sociale, art. L. 512-1, L. 513-1, L. 521-1). Les prestations familiales « *sont versées à la personne qui assume, dans quelques conditions que ce soit, la charge effective ou permanente de l'enfant* » (CSS, art. L. 521-2). La charge permanente et effective de l'enfant est une situation de fait dont la preuve peut être apportée par tout moyen. Elle comporte, de manière générale, les frais d'entretien et la responsabilité éducative et affective. Toute personne qui assure, d'une manière générale le logement, la nourriture, l'habillement et l'éducation d'un enfant, qu'il y ait ou non un lien juridique de parenté ou d'alliance entre eux, est considérée comme ayant la charge de l'enfant, peu importe que cet enfant soit légitime, naturel, reconnu ou non, adopté, confié ou recueilli.

L'absence de lien juridique entre une personne et un enfant n'implique pas nécessairement que cet enfant ne soit pas à charge au sens de la législation sur les prestations familiales.

La Cour de cassation a été amenée à rappeler dans plusieurs arrêts que la situation ou le lien de parenté entre les enfants et l'allocataire n'entre pas en jeu (telle est également le cas pour les dispositions d'aide sociale relevant du droit administratif). Selon une jurisprudence constante, les personnes hébergeant un enfant à leur foyer ont droit aux allocations familiales « *peu important la situation juridique de celui-ci vis-à-vis de l'allocataire* » (Cass. soc., 5 mai 1995, n° 92-13.230, *Manent c/ Cnam d'Aubenas*). Ainsi, les prestations familiales sont dues à la personne physique qui a recueilli un enfant et assume la charge effective et permanente de l'enfant, sans que puissent être exigées une délégation d'autorité parentale (Cass. soc., 18 mars 1993, n° 91-10.127, *Caf de la région parisienne c/ Lebri*), l'existence d'une obligation alimentaire (Cass. soc., 25 nov. 1993, n° 88-12.631, n° 3745 P + B, *Caf d'Indre-et-Loire c/ Zinzen*) ou la preuve de l'incapacité des parents naturels à exercer leurs obligations ou de leur désintérêt manifeste (Cass. soc., 23 nov. 2000, n° 99-15.152, *Drief et a. c/ Caf du Val-de-Marne et a.*).

Or, l'exigence d'« *attestation de paiement des prestations familiales* » de la CAF de Mayotte revient à écarter du bénéfice des bourses nationales à Mayotte à partir de 2011/2012 une partie des personnes, françaises et étrangères, assumant pourtant la charge effective et permanente des enfants au sens des prestations familiales : en effet, l'article 6 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la

collectivité départementale de Mayotte dispose :

*« Les prestations familiales sont dues à la personne qui assume la charge effective et permanente de l'enfant qui a la qualité d'allocataire. Cette personne est la mère de l'enfant ou, à défaut, soit le père, soit la personne qui assume cette charge par décision de justice.*

*La qualité d'allocataire n'est reconnue qu'à une seule personne au titre d'un même enfant.*

*Sauf en matière d'allocation de logement, le versement des prestations familiales est subordonné, selon l'âge des enfants, à la production de certificats en matière de santé et de scolarité. » (pièce jointe n° 6).*

Sont ainsi écartées du bénéfice des prestations familiales les personnes ne pouvant justifier d'un lien juridique avec un enfant.

Par voie de conséquence, le décret qui exige de produire l'attestation de la CAF pour accéder à une bourse, exclut toute personne qui, tout en ayant la charge effective et permanente d'un enfant, ne peut justifier d'un lien juridique avec cet enfant.

Depuis la rentrée 2011/2012, le décret a pour effet d'exclure des bourses nationales la personne qui assume la charge effective et permanente du collégien ou du lycéen dès lors que la personne n'est ni sa mère, ni son père, ni une autre personne assumant cette charge sur décision de justice.

Le décret, en restreignant ainsi le droit au bénéfice d'une bourse aux seules personnes pouvant justifier d'un lien juridique avec l'enfant scolarisé, viole le code de l'éducation qui ne comporte pas une telle restriction.

#### **b) Sur l'absence de toute condition de nationalité ou de régularité de séjour**

Selon les articles L. 531-1 et L. 531-4 du code de l'éducation, les bourses nationales sont donc attribuées aux élèves des collèges ou des lycées sans aucune condition relative à la nationalité ou à la légalité du séjour en France des parents ou de toute autre personne assumant la charge du collégien et du lycéen.

L'article R. 531-18 confirme par ailleurs que *« Les bourses nationales d'études du second degré de lycée sont attribuées sans condition de nationalité de l'élève dès lors que la famille réside en France.* La disposition n'est pas nouvelle puisque, déjà selon le décret 73-1054 du 21 novembre 1973, *« les enfants de nationalité étrangère bénéficient dans les mêmes conditions de bourses nationales d'études si leurs parents résident en France ».*

L'absence de condition de nationalité et de condition régularité de séjour découle d'ailleurs du droit à un égal accès à l'école pour tous les enfants en raison de la finalité de ces bourses : *« Les bourses nationales (...) sont destinées à favoriser la scolarité des élèves »* de milieux modestes (code de l'éducation, art. R. 531-1 et R. 513-1).

Or, exiger à Mayotte à partir de l'année 2011/2012 une « *attestation de paiement des prestations familiales* » équivaut à appliquer aux bourses la législation relative aux prestations familiales spécifique à Mayotte, c'est-à-dire à exclure du dispositif un enfant dès que **sa mère ou, à défaut, son père ou une autre personne qui en assume la charge effective et permanente** est étrangère sans posséder une carte de résident de 10 ans, soit la plupart des étrangers vivant à Mayotte

En effet, l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte (pièce jointe n° 6) comporte des conditions très restrictives relatives à l'allocataire.

Selon l'article 4 :

*« Bénéficiaire des prestations familiales les étrangers titulaires de la carte de résident prévue aux articles 13, 19 et 20 de l'ordonnance du 26 avril 2000 susvisée, ainsi que les étrangers en situation régulière et qui détiennent un titre de séjour mentionné au II de l'article 59 de ladite ordonnance, sous réserve du respect de la condition de la résidence prévue au premier alinéa de l'article 19 de la même ordonnance ».*

Les articles de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte cités ci-dessus sont les suivants (**pièce jointe n°7**).

- L'article 13 concerne les citoyens de l'Union européenne « titulaires d'une carte de résident ».
- Les articles 19 et 20 concernent les étrangers titulaires de la carte de résident.
- Enfin l'article 59 de la même ordonnance concerne des mesures transitoires qui n'ont plus d'objet en 2011.

Seuls les étrangers bénéficiant d'une carte de résident de 10 ans peuvent donc bénéficier des prestations familiales.

Sont donc exclus non seulement les étrangers en situation irrégulière, mais également tous les autres étrangers qui, tout en étant en situation régulière, ne sont pas titulaires d'une carte de résident.

L'exigence à Mayotte d'une « attestation de paiement des allocations familiales » revient donc à exiger des étrangers la production d'une carte de résident pour que leur enfant puisse bénéficier d'une bourse, alors que le code de l'éducation prévoit qu'une bourse peut être attribué pour tout enfant à charge, quelle que soit sa nationalité ou celle de son parent, et quelle que soit sa situation relative au séjour.

La disposition querellée du décret doit ainsi être annulée, en ce qu'elle ajoute une condition au code de l'éducation.

### **c) Sur l'absence de justification de cette exigence**

Les effets d'une réglementation fiscale spécifique à Mayotte ne sauraient priver les demandeurs de bourses nationales de l'examen de leur dossier à la lumière de tout autre justificatif de ressources.

La notice préalable au décret indique : « *En l'absence de mention de revenu fiscal de*

*référence à Mayotte, la prise en compte des ressources familiales s'effectue sur la base des droits dus au titre de l'impôt sur les revenus. En outre, l'avis d'imposition à Mayotte ne [mentionne] pas précisément le nombre d'enfants à charge. »*

Même si, pour les personnes qui procèdent à la déclaration d'impôts légale à Mayotte, l'attestation émise par les service fiscaux ne serait pas adaptée pour connaître le revenu et le nombre d'enfants à charge pour l'attribution des bourses, d'autres moyens existent pour justifier des revenus et du nombre d'enfants.

Depuis longtemps, en métropole, dans les DOM et à Mayotte, l'administration a déjà prévu l'examen des dossiers en l'absence d'attestation d'imposition pour la détermination du revenu et du nombre d'enfants à charge.

En effet, comme le rappelle par exemple la circulaire n° 98-170 du ministère de l'Education nationale relative aux bourses de collèges, parue au B.O. n° 32 du 3 septembre 1998<sup>1</sup> et reprise dans toutes les circulaires ultérieures dont la dernière circulaire n° 2011-103 parue au BO de l'Education nationale du 29 juillet 2011 et publiée sur le site <http://circulaires.gouv.fr> (pièce jointe n° 5), il convient de tenir compte du « *cas des familles n'ayant pas d'avis d'impôt sur le revenu* ». « *Dans le cas de situations exceptionnelles (nouveaux arrivants, enfants récemment accueillis sur le territoire français...), l'absence d'avis d'impôt sur le revenu adressé par les services fiscaux ne saurait priver ces demandeurs, qui se trouvent souvent parmi les familles les plus défavorisées, de voir leur dossier examiné à la lumière de toute justification de ressources* ». La circulaire évoque la possibilité de présenter des bulletins de salaire et, en cas d'absence de tels bulletins de salaires, « *la situation de chaque demandeur sera appréciée au vu de tout justificatif qu'il pourra apporter afin qu'il puisse bénéficier, le cas échéant, d'une bourse* ». Chaque année de nombreuses familles modestes ne justifiant pas d'un avis d'imposition bénéficient ainsi des bourses nationales.

Pour les bourses des lycées, la circulaire n° 2009-101 du 17 septembre 2009, NOR : MENE0918014C du ministère de l'éducation est rédigée sur ce point dans des termes analogues.

S'agissant de l'explication figurant dans la notice préalable au décret qui indique que « *l'avis d'imposition à Mayotte ne [mentionne] pas précisément le nombre d'enfants à charge* », plusieurs remarques s'imposent.

Premièrement, comme en métropole et dans les DOM, d'autres moyens permettent de justifier du nombre d'enfants à charge en cas d'absence d'avis d'imposition (cf. *supra*). Deuxièmement, l'explication donnée selon laquelle le nombre d'enfants à charge ne figurerait pas sur l'avis d'imposition à Mayotte est étonnante : si la législation sur l'impôt sur le revenu est encore spécifique à Mayotte, la déclaration des revenus à Mayotte indique pourtant bien – comme en métropole et dans les autres DOM – toutes les personnes figurant dans le foyer fiscal et qui vont servir au calcul de l'impôt selon un barème tenant compte de la composition du foyer fiscal (détermination d'un nombre de part). Ainsi, comme en métropole, pour une mère célibataire avec deux enfants, l'avis d'imposition sur le revenu 2010 indique très clairement « la situation de famille » (« célibataire ») et le « nombre de personnes à charge » (« 2 »), ainsi que le nombre de parts total (2, égal à 1 part pour le contribuable et 0,5 pour chacun des

<sup>1</sup> <http://www.education.gouv.fr/botexte/bo980903/SCOE9802300C.HTM>

deux enfants à charge).

Troisièmement, quand bien même une personne ne serait pas en mesure de justifier du nombre d'enfants à charge au-delà du seul collégien ou lycéen qu'elle a à charge et pour lequel elle demande une bourse, cette personne pourrait voir sa condition de ressources remplie dès lors que ses revenus sont de toute façon inférieurs au plafond de revenu applicable à une personne avec un seul enfant (la condition serait *a fortiori* remplie si la personne avait plus d'enfants à charge).

De nouveau, l'exigence de l' « attestation de paiement des prestations familiales », présentée comme le seul moyen de connaître le nombre d'enfants à charge à Mayotte, aboutit également à durcir les conditions d'accès des bourses nationales par rapport à ce que prévoient les dispositions législatives.

## 2. Sur la violation de l'article 1 du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et des articles 8 et 14 de cette convention

### a) Sur la discrimination

L'article 14 de la CESDH stipule : *« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »*

L'article 1 du protocole additionnel à la CESDH n°1 stipule : *« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

*Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »*

Les bourses versées aux enfants scolarisés sont des biens au sens de l'article 1 du protocole n°1 et à ce titre doivent bénéficier de la protection de la CESDH.

C'est ainsi que le Conseil d'État juge *« attendu qu'il résulte de l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, tel qu'interprété par la Cour européenne des droits de l'homme, que, d'une part, dès lors qu'un Etat contractant met en place une législation prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale, que l'octroi de celle-ci dépende ou non du versement préalable de cotisations, cette législation engendre un intérêt patrimonial relevant du champ d'application de l'article 1er du Protocole additionnel n° 1 »* (CE 19 février 2009 n° 07-20668).

Cela s'applique nécessairement aux bourses, qui sont versées automatiquement aux familles dès lors que leurs ressources sont inférieures à un certain seuil.

L'article 8 de la CESDH stipule que : *« 1. Toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.  
2. Il ne peut y avoir ingérence d'une autorité publique dans l'exercice de ce droit que pour autant que cette ingérence est prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure*

*qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. »*

Il a été jugé qu'en application de l'article 8 de la CESDH, il appartient à tout Etat signataire de cette Convention de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre aux personnes présentes sur son territoire de mener une vie familiale normale, ce principe s'appliquant, en tant qu'il concerne l'aspect patrimonial de la vie familiale, au droit au versement des prestations familiales sans discrimination fondée sur la nationalité (CESDH 13 juin 1979, Marckx c/Belgique, n° 6833/74).

Cela s'applique aux bourses, qui sont un aspect patrimonial de la vie familiale en ce qu'elles permettent aux enfants d'accéder à l'éducation, qui est un des aspects de la vie privée et familiale.

L'article 1-I du décret n° 2011-1305 du 14 octobre 2011, restreint la possibilité d'obtenir une bourse aux personnes pouvant produire une attestation de paiement de la CAF.

Cette restriction entraîne de fait l'exclusion de la possibilité d'obtenir une bourse un grand nombre de personnes :

- les personnes, françaises ou étrangères, qui tout en ayant un enfant à charge ne peuvent justifier d'un lien juridique avec cet enfant (en raison de l'article 6 précité de l'ordonnance n° 202-149 du 7 février 2002) ;
- les étrangers, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière, non titulaires d'une carte de résident.

Cela introduit une discrimination, d'une part en raison de la situation familiale pour les personnes ne pouvant justifier d'un lien juridique avec l'enfant à charge, et d'autre part en raison de l'origine nationale.

Cette dernière discrimination résulte de l'exigence de possession d'une carte de résident, qui revient dans les faits à exclure la très grande majorité des étrangers résidant à Mayotte.

À la différence de Mayotte, en métropole et dans les DOM la plupart des étrangers en situation régulière remplissent la condition de régularité de séjour définie pour les prestations familiales (article D. 512-1 du code de la sécurité sociale). Pour les ressortissants non communautaires, outre la carte de résident de 10 ans, ouvrent en effet droit aux prestations familiales, la carte de séjour temporaire (un an ou moins), le certificat de résidence de ressortissant algérien, le récépissé de demande de renouvellement de l'un de ces titres, le récépissé de demande de titre de séjour délivrés à une personne reconnue réfugiée ainsi que les autorisations provisoires de séjour (APS) d'une validité supérieure à trois mois (liste non exhaustive). Parmi les étrangers en situation régulière en métropole et dans les DOM, seuls les titulaires de récépissés de première demande de titre pour des étrangers non reconnus réfugiés et les titulaires d'APS de moins de 3 mois sont exclus des prestations familiales.

À Mayotte, cette condition exclut en conséquence non seulement les étrangers en situation irrégulière mais également les étrangers titulaires d'un autre titre de séjour qu'une carte de résident.

En outre, les cartes de résident à Mayotte sont – pour des raisons tenant à la législation spécifique et aux pratiques de la préfecture locale – très rarement délivrées. En effet, selon les chiffres du gouvernement (pièce jointe n°8), sur environ 11000 étrangers en situation régulière à Mayotte, seuls 3000, soit environ 27 %, bénéficient d'une

carte de résident et remplissent donc la condition de séjour pour bénéficier des prestations familiales (en métropole, toujours selon les chiffres officiels, sur 2 300 000 adultes étrangers non communautaires en situation régulière, environ 1 700 000 bénéficient d'une carte de résident, soit environ 75 % soit proportionnellement trois fois plus qu'à Mayotte).

Les 3 000 titulaires d'une carte de résident à Mayotte représentent en définitive moins de 5 % des étrangers vivant à Mayotte (au total, 60 000 environ selon les données du ministère, composés de 50 000 estimés en situation irrégulière et de 11 000 en situation régulière et titulaires d'un titre de séjour).

L'exigence d'« attestation de paiement des allocations familiales » qui revient en définitive à Mayotte à exiger la carte de résident de 10 ans équivaut donc à refuser toute demande de bourses nationales de l'ordre de 95 % des étrangers (57 000 sur 60 000), alors même que le code de l'éducation ne prévoit aucune condition de régularité de séjour.

Derrière l'exigence d'une « attestation de paiement » se dissimule une condition supplémentaire non seulement contraire à la loi en ce qu'elle écarte les étrangers en situation irrégulière, mais aussi en ce qu'elle écarte les trois-quarts des étrangers en situation régulière, au point, en reprenant les données ministérielles de conduire à écarter 95 % des étrangers.

La disposition est très clairement une disposition discriminatoire, déguisée derrière l'exigence d'un justificatif apparemment neutre au regard de la nationalité ou de l'origine, mais qui ne l'est évidemment pas.

### **b) Sur l'absence de justification de la discrimination**

La discrimination ainsi opérée n'est justifiée par aucun motif légitime.

Aucune raison ne permet de légitimement refuser une bourse à un enfant qui est scolarisé en France, ni la circonstance qu'aucun lien juridique ne le rattache à la personne qui le prend en charge, ni celle que la personne qui le prend en charge ne serait pas en possession d'une carte de résident.

Par conséquent, le décret susvisé viole **l'article 1 du protocole additionnel à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et les articles 8 et 14 de cette convention.**

### **3. Sur la discrimination dans l'accès à l'éducation**

Le caractère discriminatoire dans l'accès au droit fondamental à l'éducation doit être examiné au regard de l'objet de la prestation.

La finalité des bourses est de favoriser la scolarité des collégiens et des lycéens : « Les bourses nationales [...] sont destinées à favoriser la scolarité des élèves » (code de l'éducation, art. R. 531-1 et R. 513-1). La condition de ressources indique qu'elles s'adressent aux familles modestes dans l'objectif d'alléger les contraintes financières qui pèsent sur ces familles du fait de la scolarité de leur enfant au collège ou au lycée, et d'éviter des interruptions de scolarités qui pourraient trouver leur origine dans l'insuffisance des ressources de la famille. Les bourses s'inscrivent donc clairement dans l'objectif d'égal accès à l'école pour tous. Afin de conserver pleinement sa finalité scolaire à cette bourse et d'encourager à la poursuite de la scolarité, la bourse est conditionnée à l'inscription de l'élève dans l'établissement et peut d'ailleurs être suspendue ou donner lieu à retenue en cas d'absences de l'élève (art. D. 531-12 et R. 531-31).

Ces bourses, à Mayotte comme en métropole, servent notamment à couvrir les frais d'aliments. Ainsi, les bourses des collèges « sont servies aux familles (...) par l'établissement, après déduction éventuelle des frais de pension ou de demi-pension » (art. L. 531-2 et D. 531-9) tandis que « la bourse [des lycées] est versée à la famille ou à la personne assumant la charge effective de l'élève par l'intermédiaire du comptable de l'établissement où est scolarisé l'élève, après déduction éventuelle des frais de pension ou de demi-pension pour les élèves ayant la qualité d'interne ou de demi-pensionnaire » (art. R. 531-33).

À Mayotte où la pauvreté est très importante (92 % de la population a un niveau de vie inférieur au taux de pauvreté selon l'INSEE) et où les phénomènes de malnutrition des enfants sont inquiétants, la bourse est essentiel pour permettre aux enfants d'avoir un repas, même si faute de cantine scolaire comme en métropole et dans les DOM, ce sont des collations ou sandwiches qui sont livrés aux établissements scolaires. Mais pour ceux privés de bourses, c'est également de collation qu'ils sont privés. La nouvelle exigence aboutit à priver de nombreux enfants d'un droit à pouvoir effectivement poursuivre leur scolarité et va donc à l'encontre de cet objectif, qui est celui de ces bourses. Visant principalement – mais pas uniquement – les étrangers, elle constitue une discrimination puisqu'elle revient à traiter différemment des enfants pour l'accès aux bourses selon un critère sans rapport avec l'objet de cette prestation, et conduisant même à remettre en cause le droit fondamental à l'éducation, et le droit à un égal accès à l'éducation.

#### 4. Sur la discrimination fondée sur le critère de résidence

L'article 1-II fixe les plafonds de ressource permettant d'obtenir une bourse spécialement pour Mayotte en 2011/2012 à un niveau désormais minoré de 20 % par rapport à ceux définis pour la métropole et les DOM. La notice d'explication du décret indique « Les plafonds de ressources définis pour la métropole et les départements d'outre-mer (DOM) sont ainsi minorés de 20 % pour leur application à Mayotte ».

Cette distinction avec la métropole et les DOM qui n'existait pas durant les dernières années scolaires lorsque Mayotte n'avait pas encore la qualité de département est introduite par simple décret alors même que Mayotte est devenu un département au 1<sup>er</sup> avril 2011 et alors même que le code de l'éducation ne figurait pas depuis 2008 et ne figure toujours pas depuis la départementalisation comme une des six matières où le code général des collectivités territoriales prévoit que la législation qui s'applique à Mayotte reste spécifique (impôts, emploi, formation professionnelle, protection sociale, entrée et séjour des étrangers...).

La légalité d'une telle adaptation à Mayotte par simple décret au code de l'éducation peut déjà être soulevée.

Mais, le grief que l'on peut surtout retenir contre l'article 1-II du décret est d'introduire une discrimination fondée sur le lieu de résidence des écoliers et de leur famille. L'examen du caractère discriminatoire doit se faire au regard de la finalité des bourses nationales (faciliter la scolarité de l'élève).

Notons d'abord que la modification va nécessairement conduire à diminuer le nombre de bénéficiaires des bourses nationales des collèges et des lycées, ces bénéficiaires

pouvant être de nationalité française ou non.

L'argument de l'adaptation aux spécificités mahoraises ne peut tenir lieu d'explication cohérente et le critère de distinction selon le lieu de résidence de l'enfant et de sa famille n'est pas raisonnable au regard de la finalité des bourses. Le décret enfreint le principe d'égalité de traitement puisque, si adaptation des plafonds de ressources il devait y avoir à Mayotte, ces derniers devraient non pas être minorés par rapport à ceux de métropole et des autres DOM, mais au contraire majorés, puisqu' il est de notoriété et reconnu par tous les acteurs, y compris dans les plus hautes sphères de l'État, que le coût de la vie est beaucoup plus élevée à Mayotte (cf. le mouvement social « contre la vie chère » à Mayotte de septembre à novembre 2011). À même niveau de revenu, une famille devrait être davantage aidé à Mayotte, ou plus rapidement à mesure que ses ressources diminueraient, puisque la finalité des bourses nationales est de faciliter la scolarité de l'enfant collégien ou lycéen. Pour permettre l'allègement du coût d'entretien de l'enfant inscrit dans un établissement scolaire, ce qui est l'objet de la bourse, la bourse devrait éventuellement d'un montant plus élevé mais elle devrait surtout être plus facilement attribuée à Mayotte et les plafonds de ressources excluant les familles fixés à des niveaux plus élevés.

La situation antérieure au décret qui faisait prévaloir l'égalité formelle était préférable à la situation actuelle qui, à une situation de coût de la vie plus élevée, ajoute une condition d'attribution plus sévère à Mayotte en fixant des plafonds de ressources (et donc d'exclusion des bourses) plus bas de 20 %.

L'article 1-II enfreint très clairement le principe d'égalité, principe de valeur constitutionnelle et par ailleurs garanti par de nombreux textes internationaux.

\*\*\*

**PAR CES MOTIFS**, et tous autres à produire, déduire ou suppléer, l'association exposante conclue à ce qu'il plaise au Conseil d'État :

- **ANNULER** le décret n° 2 011-1305 du 14 octobre 2011 en particulier son article 1, I et 1-II ;
- **METTRE À LA CHARGE DE L'ÉTAT** la somme de 1 500 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Fait à Paris, le 15 décembre 2011

Pour le GISTI,

Stéphane Maugendre,  
Président du Gisti

## Pièces jointes :

**Pièce-jointe n° 1** : décret n° 2011-1305 du 14 octobre 2011

**Pièce-jointe n°2** : statuts du GISTI

**Pièce-jointe n°3** : extrait des délibérations du bureau du Gisti

**Pièce-jointe n°4** : extraits du livre V « La vie scolaire » du code de l'éducation

**Pièce jointe n°5** : circulaire n° 2011-103 du 5 juillet 2011 relative aux bourses de collège (publiée sur le site circulaires.gouv)

**Pièce-jointe n° 6** : titre Ier de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte et décret d'application

**Pièce-jointe n°7** : ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte (extraits)

**Pièce-jointe n°8** : nombre et proportion d'étrangers remplissant la condition de régularité de séjour pour l'accès aux prestations familiales à Mayotte et en Métropole - étrangers adultes au 31 décembre 2007.