

Refus de scolarisation des enfants itinérants : de la responsabilité de l'État à la responsabilisation des maires

Sarah Akkari, Manon Allassan and Océane Llorca



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/8507>

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Sarah Akkari, Manon Allassan and Océane Llorca, « Refus de scolarisation des enfants itinérants : de la responsabilité de l'État à la responsabilisation des maires », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 09 February 2020, connection on 10 February 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/8507>

This text was automatically generated on 10 February 2020.

Tous droits réservés

Refus de scolarisation des enfants itinérants : de la responsabilité de l'État à la responsabilisation des maires

Sarah Akkari, Manon Allassan and Océane Llorca

- 1 L'arrêt du 19 juin 2019 de la cour d'appel de Versailles constitue un nouvel acte du conflit opposant la maire de la commune de Sucy-en-Brie, Marie-Carole Ciuntu, à des associations de défense des droits humains au sujet de la scolarisation d'enfants issus de la communauté rom.
- 2 En juin 2014, des personnes de nationalité roumaine s'étaient installées sur la commune de Sucy-en-Brie. Le 30 septembre 2014, Aline Poupel, membre du Collectif Romeurope 94, se rendit à la mairie de la commune pour inscrire cinq enfants du bidonville à l'école mais la scolarisation leur fut refusée au motif d'une absence de production d'un justificatif de domicile. En septembre 2015, plusieurs associations (le Gisti, le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, le collectif Romeurope 94 et la Voix des Roms) se constituèrent parties civiles sur le fondement de l'article 2-1 du Code de procédure pénale (discrimination à raison de l'origine, l'ethnie ou la nationalité). Le Défenseur des droits fit quant à lui valoir ses observations en justice¹.
- 3 Par un jugement du 2 septembre 2015, le tribunal correctionnel de Créteil relaxa la maire dans un premier temps, au motif que le délit de discrimination n'était pas caractérisé considérant qu'« il n'existe aucun élément de nature à prouver l'existence d'une instruction générale, de la part de Marie-Carole Ciuntu ou de son cabinet, de refuser systématiquement l'inscription d'enfants de la communauté rom résidant dans les bidonvilles illégalement établis »². La cour d'appel de Paris, statuant sur demande des parties civiles seulement en l'absence d'appel du ministère public, ne releva ensuite l'existence d'aucune faute dans son arrêt du 10 février 2017.

- 4 À l'issue d'un premier pourvoi, le 23 janvier 2018, la Cour de cassation a néanmoins cassé l'arrêt rendu et rejeté l'appréciation de la cour d'appel concernant l'absence de faute civile. La chambre criminelle a estimé qu'il était du devoir de la cour d'examiner si le refus de scolarisation des cinq enfants roms n'était pas constitutif d'une discrimination en raison de l'origine et du lieu de résidence, susceptible de caractériser une faute de l'édile³. L'affaire fut donc renvoyée devant la cour d'appel de Versailles, saisie exclusivement des intérêts civils⁴, qui, dans un arrêt du 19 juin 2019, a retenu quant à elle la responsabilité civile de la maire et l'a condamnée à payer 5 000 € de dommages et intérêts en réparation des préjudices moraux. Selon la cour d'appel, la maire a commis une faute personnelle en méconnaissant le droit à l'éducation et en ne témoignant pas de l'attention toute particulière qui doit être accordée aux enfants itinérants dont les parents ne sont généralement pas en mesure de fournir un justificatif de domicile.
- 5 La décision de la cour d'appel de Versailles du 19 juin 2019 est le résultat de la mise en œuvre d'une stratégie contentieuse inédite en matière de refus de scolarisation. Cette nouvelle stratégie a permis pour la première fois de reconnaître la faute personnelle de la maire en cause afin d'engager sa responsabilité civile, conduisant ainsi à une responsabilisation accrue des maires face à l'obligation qui leur incombe de scolarisation des enfants.

La mise en place d'une nouvelle stratégie contentieuse face au refus de scolarisation

- 6 Chaque année en France, de nombreux enfants, généralement de nationalité étrangère, qui vivent dans des squats et bidonvilles, se voient privés de leur droit à l'éducation. En invoquant différents motifs, comme l'absence de justificatif de domicile, plusieurs maires ont en effet refusé de procéder à l'inscription de ces enfants dans les établissements scolaires de leurs communes. Ces refus récurrents ont été et continuent d'être l'objet d'un contentieux administratif fourni, à l'initiative de plusieurs associations.
- 7 Ainsi, le 15 mars 2018, le tribunal administratif de Versailles condamnait la mairie d'Athis-Mons dans l'Essonne pour avoir refusé de scolariser, dans les écoles primaires et maternelles de sa commune, vingt-huit enfants de plusieurs nationalités résidants dans un squat. En 2012, plusieurs associations avaient contesté la pratique du maire de la commune de Ris-Orangis qui avait abusivement refusé d'inscrire plusieurs enfants vivant dans un bidonville sur la liste des enfants résidant dans la commune soumis à l'obligation scolaire. Après la saisine du Défenseur des droits et des différents services départementaux de l'Éducation nationale, la mairie décida finalement de scolariser ces enfants, non pas dans les écoles mais, à part, dans un gymnase de la commune. Les parents de ces enfants ainsi que les associations formèrent alors plusieurs recours : un référé-suspension contre la création de la classe spéciale ; un recours en annulation contre le refus de scolarisation et contre la création d'une classe spéciale ; ainsi qu'un référé-provision en vue d'obtenir la réparation du préjudice moral subi par les enfants résultant du refus de scolarisation et de la création d'une classe séparée. Le Conseil d'État considéra finalement dans un arrêt du 19 décembre 2018 que, lorsqu'un maire « dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire » en vertu de l'article L131-6 du Code de l'éducation, il « agit au nom de l'État ». Il conclut au sujet du refus contesté du maire d'inscrire certains

enfants sur les listes que « les décisions prises dans l'exercice de cette compétence ne peuvent, par suite, engager que la responsabilité de l'État »⁵.

- 8 L'étude de la jurisprudence révèle que les discriminations pratiquées à l'encontre de la communauté rom sont étendues sur l'ensemble du territoire et témoigne d'un manquement récurrent des maires face à leurs obligations. Depuis plusieurs années déjà, ces refus de scolarisation de la part des maires font donc l'objet d'un contentieux administratif et ont conduit à plusieurs reprises à l'engagement de la responsabilité de l'État.
- 9 C'est une tout autre stratégie contentieuse qui fut mise en œuvre dans le cas de la commune de Sucy-en-Brie. Face au refus de scolarisation des cinq enfants roms, les parents ainsi que le Collectif Romeurope 94 n'entendaient cette fois pas engager la responsabilité de l'État, mais la responsabilité de la maire de la commune. Le 10 novembre 2014, cette dernière est ainsi citée à comparaître devant le tribunal correctionnel de Créteil pour discrimination fondée sur l'origine – réelle ou supposée – de ces enfants et sur leur lieu de résidence.

Le refus catégorique de scolarisation constitutif d'une faute personnelle

- 10 Prenant le contre-pied du tribunal correctionnel de Créteil, la cour d'appel de Versailles a bel et bien retenu la faute civile de la maire dans son arrêt du 20 juin 2019⁶ après avoir procédé aux vérifications suggérées par la chambre criminelle de la Cour de cassation⁷. Si l'arrêt de la cour n'explicite pas le raisonnement sous-jacent, cette mise en cause de la responsabilité civile repose sur la reconnaissance d'une faute personnelle de l'édile.
- 11 La loi Le Pors de 1983⁸ et la chambre criminelle⁹ affirment le possible engagement de la responsabilité civile du maire en cas de faute personnelle. Rappelons que l'arrêt Pelletier de 1873 du Tribunal des conflits définit la faute personnelle – par opposition à la faute de service – comme « celle qui se détache assez complètement du service pour que le juge judiciaire puisse en faire la constatation sans porter pour autant une appréciation sur la marche même de l'administration » et « qu'il convient, dans le cadre d'une bonne politique jurisprudentielle, de laisser à la charge de son auteur »¹⁰. À condition que la faute personnelle soit effectivement détachable du service, il revient aux juridictions judiciaires – et non administratives – de connaître de l'action en responsabilité civile du fonctionnaire.
- 12 Pour qualifier la faute de personnelle, il convient de caractériser l'élément intentionnel, un certain seuil de gravité ainsi que l'absence de lien entre la faute en cause et le service dont l'agent dépend. En l'espèce, le refus de la maire d'inscrire l'enfant sur la liste était intentionnel puisque le justificatif de domicile n'est pas obligatoire pour procéder à l'inscription et que son refus résultait d'une décision catégorique de la maire¹¹. La faute du maire présentait ensuite une particulière gravité en ce qu'elle portait directement atteinte au droit à l'éducation des enfants, droit qui bénéficie d'une protection constitutionnelle¹². Soulignons que la circulaire du 2 octobre 2012¹³ rappelle à ce titre que « la scolarisation des élèves allophones relève du droit commun et de l'obligation scolaire ». En l'espèce, le refus de scolarisation d'enfants issus de la communauté rom constituait une discrimination prévue à l'article 225-2, 1°, alinéa 8, du Code pénal (refus de fourniture d'un service manifesté par l'interdiction d'accès à un lieu accueillant du public, fondé sur l'origine ethnique et sur le lieu de résidence) et réprimée par les articles 225-2 et 432-7 du même code. La particulière gravité de la faute pourrait permettre de conclure à son aspect détachable du service,

celle-ci ne pouvant être commise dans la conduite *normale* des fonctions, faisant ainsi obstacle à la protection fonctionnelle¹⁴.

- 13 La responsabilité pour faute civile de la maire fut *in fine* retenue et elle fut condamnée à payer 5 000 € de dommages-intérêts en réparation des préjudices moraux, en complément des frais irrépétibles à hauteur de 2 500 euros.

La responsabilisation des maires comme dissuasion à la commission d'actes discriminatoires

- 14 Pendant de nombreuses années, seule la responsabilité de l'État était retenue alors que le manquement à l'obligation de scolarisation reposait soit sur une décision expresse du maire, soit sur son inaction. L'engagement de la responsabilité civile de la maire pour faute personnelle dans l'arrêt rendu par la cour d'appel du 19 juin 2019 la contraint à réparer le préjudice lié à l'exercice abusif de ses prérogatives. Cette solution apparaît alors comme un moyen de responsabiliser les maires face aux conséquences de leurs décisions tout en leur rappelant leurs devoirs établis par le Code général des collectivités territoriales. À l'attention des maires qui envisagent de refuser de scolariser des enfants étrangers ou issus de la communauté rom, la décision peut même présenter un potentiel dissuasif.
- 15 Cette responsabilisation et cette dissuasion apparaissent pour les enfants de la communauté rom comme un gage renforcé de sécurité juridique et de garantie du droit à l'éducation, reconnu dans de nombreuses conventions internationales, notamment à l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant, 13 du PIDESC et à l'article 2 du Protocole additionnel n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme. La cour d'appel de Versailles a par ailleurs insisté sur la situation particulière des enfants itinérants pour lesquels il peut être compliqué de fournir les justificatifs demandés : « une attention toute particulière doit être apportée aux gens du voyage qui ne peuvent parfois fournir tous les justificatifs de domiciliation habituels ».
- 16 Afin que ce droit à l'éducation soit garanti de manière effective, même en cas d'absence de domiciliation, la circulaire du 2 octobre 2012¹⁵ relative à la scolarisation et à la scolarité des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs définit les orientations de scolarisation de ces enfants en précisant qu'ils ont droit « à la scolarisation et à une scolarité dans les mêmes conditions que les autres ». La circulaire précise également qu'en raison de la particulière vulnérabilité de ces populations, aucun justificatif de domicile ne doit être exigé pour scolariser les enfants. Une circulaire interministérielle du 26 août 2012¹⁶ rappelle également aux maires leurs devoirs face à l'obligation de scolarisation et précise que, « en relation avec les maires et les associations, les services de l'Éducation nationale, plus particulièrement ceux chargés de la scolarisation des nouveaux arrivants et des enfants du voyage, conduiront les actions permettant de prendre en charge sans délai et avec un souci de continuité les enfants présents dans les campements ».
- 17 Nul doute que la présente décision, sous réserve qu'elle ne soit pas infirmée par la Cour de cassation, contribuera à bâtir l'effectivité de ces dispositions.

*

Cour d'appel de Versailles, 9^{ème} ch., 19 juin 2019, n° 18/01049

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) - Contact

NOTES

1. En application de l'art. 33, al. 2, de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011. Pour un aperçu du dossier et un accès à la décision évoquée, v. Défenseur des droits, « Jugement correctionnel relatif au refus de la mairie de procéder à l'inscription scolaire d'enfants roms demeurant dans un campement à défaut d'avoir justifié leur domiciliation dans la commune », [URL : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=15136&opac_view=-1]. V. aussi pour la partie du dossier portée devant les juridictions administratives Défenseur des droits, Décision n° MDE-MLD-2015-174 du 23 juin 2015 relative à l'inscription scolaire d'enfants demeurant dans un campement illicite, [URL : https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=15135&opac_view=-1].
2. TGI Créteil, 9^{ème} ch. correctionnelle, 2 septembre 2015, n° minute 1115.
3. Cass. crim., 23 janvier 2018, n° 17-81.369.
4. Art. 397, 3° du Code de procédure civile : « La faculté d'appeler appartient : [...] à la partie civile quant à ses intérêts civils seulement ».
5. CE, 4^{ème} et 1^{ère} ch. réunies, 19 décembre 2018, n° 408710, mentionné aux tables du recueil Lebon.
6. « Considérant que la faute civile reprochée est suffisamment caractérisée ».
7. Cass. crim., 23 janvier 2018, n° 17-81369 : « Mais attendu qu'en l'état de telles énonciations, d'où il se déduit que les services communaux avaient connaissance de l'identité des mineurs et de leur lieu de résidence sur le territoire de la commune, la cour d'appel, qui devait rechercher si l'invocation erronée du défaut de production d'un justificatif de domicile pour s'opposer à l'inscription scolaire et le refus de la prévenue de revenir sur cette décision sans avoir fait procéder à un quelconque acte d'instruction des demandes d'inscription, ni fait connaître en temps utile aux requérants les pièces qu'ils devaient fournir et dont elle a invoqué la nécessité devant les juges, dissimulait une distinction fondée sur l'appartenance des enfants à la communauté Rom et leur lieu de résidence et comme telle susceptible de caractériser une faute civile démontrée à partir et dans la limite des faits de discrimination objet de la poursuite, n'a pas justifié sa décision ».
8. Art. 11, II, de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « sauf en cas de faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la responsabilité civile du fonctionnaire ne peut être engagée par un tiers devant les juridictions judiciaires pour une faute commise dans l'exercice de ses fonctions ».
9. Cass. crim., 15 février 2000, n° 99-81.685 : « Attendu que l'agent d'un service public n'est personnellement responsable des conséquences dommageables de l'acte délictueux qu'il a commis que si celui-ci constitue une faute détachable de ses fonctions ».
10. Long, M., Weil, P., Braibant, G., Delvolvé, P. et Genevois, B., *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, 21^e éd., Paris, Dalloz, pp. 10-11 : « La faute de service au contraire est tellement liée

au service que son appréciation par le juge judiciaire implique nécessaire une appréciation sur le fonctionnement du service ».

11. CA Versailles, 9^{ème} ch., 19 juin 2019, n° 18/01049. Selon les déclarations de Aline Poupel, membre du Collectif Romeurope 94, le refus d'inscription a bien été prononcé par la maire : « aucune inscription de ces enfants n'est acceptée, c'est une décision catégorique du maire ».

12. L'al. 13 du Préambule de la Constitution de 1946 dispose en effet : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État ».

13. Circulaire du 2 octobre 2012 n° 2012-141 relative à l'organisation de la scolarité des élèves allophones nouvellement arrivés.

14. CE, 6/1 SSR, 11 février 2015, n° 372359, cons. 3 : « Considérant qu'une faute d'un agent de l'État qui, eu égard à sa nature, aux conditions dans lesquelles elle a été commise, aux objectifs poursuivis par son auteur et aux fonctions exercées par celui-ci est d'une particulière gravité doit être regardée comme une faute personnelle justifiant que la protection fonctionnelle soit refusée à l'agent, alors même que, commise à l'occasion de l'exercice des fonctions, elle n'est pas dépourvue de tout lien avec le service et qu'un tiers qui estime qu'elle lui a causé un préjudice peut poursuivre aussi bien la responsabilité de l'État devant la juridiction administrative que celle de son auteur devant la juridiction judiciaire et obtenir ainsi, dans la limite du préjudice subi, réparation ».

15. 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.

16. Circulaire interministérielle NOR INTK1233053C du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites.

ABSTRACTS

Dans un arrêt rendu le 19 juin 2019, la cour d'appel de Versailles a retenu la faute personnelle de la maire de la commune de Sucy-en-Brie, en raison de son refus de scolariser des enfants issus de la communauté rom. À l'initiative de plusieurs associations de défense des droits humains, une nouvelle stratégie contentieuse visant à engager la responsabilité civile de la maire – et non la responsabilité de l'État – fut mise en œuvre. Face aux manquements récurrents des maires en la matière, la décision de la cour d'appel de Versailles laisse présager une responsabilisation accrue de ces derniers face au droit à l'éducation.

AUTHORS

SARAH AKKARI

Étudiante du Master 2 Droits de l'homme, Université Paris Nanterre

MANON ALLASSAN

Étudiante du Master 2 Droits de l'homme, Université Paris Nanterre

OCÉANE LLORCA

Étudiante du Master 2 Droits de l'homme, Université Paris Nanterre