



JURISTES POUR L'ENFANCE

ASSOCIATION POUR LA PROMOTION ET LA DEFENSE DES DROITS DE
L'ENFANT

Consultant auprès du Conseil économique et social de l'ONU

Madame la députée Anne Brugnera
Mesdames et Messieurs les députés,

A Lyon, le 11 janvier 2021

Objet : Projet de loi confortant le respect des principes de la république.

Note juridique synthétique relative à l'Instruction en famille (ci-après IEF) : article 21 du projet de loi

Mesdames et Messieurs les députés,

L'association Juristes pour l'enfance¹ remercie Madame la députée Brugnera de l'avoir entendue en audition le 7 janvier 2021 ; elle remercie également les députés présents.

L'article 21 du projet de loi vise à remplacer le régime actuel de l'instruction à domicile, régime de déclaration, par un régime d'autorisation préalable, dérogatoire, l'autorisation ne pouvant être demandée que pour des cas limitativement énumérés par la loi.

Juristes pour l'enfance souhaite attirer l'attention sur les points suivants :

<i>I. Une motivation qui ne correspond pas à la réalité de l'IEF.....</i>	<i>2</i>
<i>II. La contrariété des mesures envisagées avec des principes à valeur constitutionnelle et avec plusieurs dispositions des conventions internationales.....</i>	<i>6</i>
<i>III. Réserves et interrogations sur les dispositions du projet de loi</i>	<i>9</i>
<i>IV. Propositions de Juristes pour l'enfance.....</i>	<i>12</i>

¹ Juristes pour l'Enfance est une association créée en 2008, qui poursuit la défense des droits des enfants, dans tous les domaines et par tous moyens de droit, et qui œuvre pour la promotion d'une culture des droits de l'enfant. Elle est composée de juristes venant de divers horizons (universitaires, magistrats, avocats...), de professionnels de l'enfance



I. Une motivation qui ne correspond pas à la réalité de l'IEF

Plusieurs motifs ont été avancés pour expliquer la disparition du choix de l'instruction en famille.

1. Le communautarisme

Selon l'exposé général des motifs du projet de loi, « un entrisme communautariste, insidieux mais puissant, gangrène lentement les fondements de notre société dans certains territoires. Cet entrisme est pour l'essentiel d'inspiration islamiste (...) »

Nos observations :

L'immense majorité des enfants instruits en famille n'est pas concernée par un quelconque risque de séparatisme. Il a d'ailleurs été souligné que la radicalisation de jeunes élèves est présente surtout dans l'école publique². L'école publique accueille 98% des jeunes musulmans³, et comme l'a montré l'horrible assassinat de Samuel Paty, la radicalisation de certains se manifeste au sein même de l'école publique.

L'étude d'impact met en avant des comportements séparatistes (refus de serrer la main, mise en cause des valeurs de l'École et de celles de la République, port du niqab par de très jeunes filles, suspicion de projet de départ de l'enfant à l'étranger pour rejoindre une école coranique) qui sont en réalité extrêmement rares au sein des familles IEF.

2. La scolarisation en établissement serait indispensable pour apprendre et faire l'expérience des valeurs de la République

L'exposé des motifs propre aux dispositions relatives à l'IEF indique que « au cœur de la promesse républicaine, l'école est le lieu des apprentissages fondamentaux et de la sociabilité, où les enfants font l'expérience des valeurs de la République. »

Nos observations :

L'IEF ne signifie pas absence d'apprentissage des valeurs de la République. En témoignent le nombre de personnalités engagées qui témoignent dans leur vie du respect de ces valeurs, et qui ont été instruits en famille : Maud Fontenoy, Vincent Cassel, Marguerite Yourcenar, Anne Queffélec, Christine Ockrent, Jean d'Ormesson, Luc Ferry, Michel Polnareff, Pierre-Gille de Gennes⁴ etc.

Le choix de l'IEF n'a pas pour motif la distanciation avec les valeurs de la République, mais l'adaptation à la personnalité et/ou aux particularités d'un enfant.

² <https://www.fondationkairoseducation.org/synthese-du-colloque-de-la-fondation-kairos-institut-de-france-du-14-10-2020-sur-le-theme-une-ecole-ambitieuse-meilleur-antidote-au-separatisme/> - Observations présentées par Jean-Pierre Obin, ancien inspecteur général de l'Éducation Nationale, et d'autres intervenants lors du colloque pour l'innovation éducative présidé par Xavier Darcos

³ Ibid

⁴ <https://l-ecole-a-la-maison.com/la-desocialisation-et-l-ecole-a/>

Par ailleurs, l'IEF est peu pratiquée au lycée (2% seulement des enfants IEF sont au lycée). Et c'est à cet âge que l'imprégnation par les valeurs de la République est la plus importante.

3. « Notre arsenal juridique est insuffisant ».

Le rapport du Sénat du 7 juillet 2020 indique que 72 % des enfants instruits à domicile hors CNED ont été convoqués pour un contrôle. 63 % ont effectivement été contrôlés. Par ailleurs 40 % des mises en demeure de rescolarisation des enfants à la suite de deux contrôles jugés insuffisants n'ont pas été suivies d'effet pour les raisons suivantes : déménagement de la famille, enfant âgé de plus de seize ans, deuxième contrôle trop tardif dans l'année scolaire, ne permettant pas une scolarisation avant la fin de celle-ci, difficulté scolaire (phobie), refus de la famille de rescolariser l'enfant, recours administratif⁵.

L'étude d'impact évoque l'insuffisance des effectifs de l'administration dédiés au contrôle des familles IEF, alors même que le nombre de familles a augmenté.

Dans leur rapport sur la mission flash relatif à la déscolarisation⁶, Mesdames les députées Brugnera et Pau-Langevin ont identifié des éléments insatisfaisants s'agissant du contrôle (diversité du contenu du contrôle pédagogique selon les inspecteurs, absence de transmission des conclusions de l'enquête de la mairie pour la moitié des familles contrôlées ; contrôles repoussés d'une année lorsque la décision de déscolariser a été prise tard au cours de l'année scolaire).

Elles pointent par ailleurs du doigt l'insuffisance du recensement des enfants en âge scolaire.

Nos observations : (cf. § IV plus de détails sur les suggestions de JPE)

L'arsenal juridique existe pour l'essentiel.

Il conviendrait de le compléter par des dispositions relatives à l'attribution d'un INE pour tous les enfants en âge scolaire.

Il faudrait par ailleurs travailler sur la mise en œuvre effective et encadrée du contrôle et sur l'application des sanctions en cas de défaillances constatées lors du contrôle.

4. L'IEF souffrirait de défaillances structurelles

Selon l'étude d'impact, l'IEF entraînerait des déficiences d'apprentissages des enfants, ainsi qu'un défaut d'ouverture au monde : « certaines inspections ont mis en évidence les lacunes non négligeables des enfants instruits à domicile : 10% des enfants contrôlés présentent des lacunes majeures ; (...) « Les démarches permettant l'appropriation des savoirs sont insuffisamment travaillées ; des enseignements se révèlent manquants ou tronqués ; l'ouverture au monde dans toutes ses dimensions fait défaut ».

Nos observations :

Juristes pour l'enfance s'étonne des allégations à charge virulentes, et bien souvent non étayées de l'étude d'impact. Elle s'étonne aussi que l'étude d'impact semble a contrario faire l'impasse sur

⁵ <https://www.senat.fr/rap/r19-595-1/r19-595-111.html#toc465>

⁶ <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CAffCult/Communication%20Mission%20Flash.pdf>

l'existence des difficultés concernant la scolarisation en établissement et relevées par l'Education nationale.

✓ Sur les lacunes ou déficiences d'apprentissages

Le chiffre de 10% avancé par l'Etude d'impact n'est pas étayé. En conséquence, le chiffre qui doit être retenu est celui du rapport du Sénat du 7 juillet 2020 qui indique que 7,2 % des contrôles IEF ont été jugés non satisfaisants. Ce chiffre est issu, selon le Sénat, des dernières statistiques en la possession du Ministère de l'éducation nationale qui portaient sur l'année 2016-2017⁷.

Ce taux est inférieur au taux d'échec des élèves scolarisés dans un établissement scolaire.

Pour mémoire, à l'entrée en 6ème, 16% des élèves ont une maîtrise insuffisante ou fragile des connaissances et compétences en français⁸. L'étude internationale PISA montre qu'entre 2000 et 2018, le score moyen de compréhension de l'écrit a chuté de 505 points à 493 points⁹. Et alors que 15,2% des élèves se situaient en dessous du niveau 2 (bas niveau), ce pourcentage est passé à 20,9%.

En ce qui concerne les mathématiques et les sciences, la dernière évaluation internationale TIMSS de 2019 montre que le niveau des élèves en 4^{ème} en France se situait sous la moyenne des pays de l'UE et de l'OCDE. Les élèves français atteignent un score de 489 points contre un score moyen de 515 pour les pays de l'UE et OCDE. En outre, l'éducation nationale française n'amène que 3 % de ses élèves au niveau avancé en sciences alors qu'ils sont en moyenne 10 % dans les pays de l'UE et de l'OCDE¹⁰.

Enfin en 2018, sur les 710 000 jeunes âgés de 18 à 25 ans qui ont participé à la Journée de Défense et de citoyenneté, 11,5 % rencontraient des difficultés dans le domaine de la lecture. La moitié d'entre eux pouvait être considérée en situation d'illettrisme. Par ailleurs, près d'un jeune sur dix avait une maîtrise fragile de la lecture¹¹.

✓ Sur le défaut d'ouverture au monde

L'immense majorité des enfants instruits en IEF bénéficie d'une ouverture au monde assurée par leur inscription et participation corollaire et complémentaire à l'IEF à des clubs sportifs, artistiques, culturels. Ils bénéficient de plus de temps pour visiter des musées, participer à des stages, des ateliers, leur permettant d'acquérir les savoirs d'ouverture au monde. Ils sont dans leur grande majorité particulièrement sensibilisés à l'écologie et aux valeurs d'égalité fille-garçon, de lutte contre les discriminations, de respect des individus, de respect des libertés.

A contrario, les établissements scolaires peinent à répondre au défaut d'ouverture au monde d'un nombre non négligeable d'enfants et de jeunes, ce qui se traduit notamment par des actes d'intolérance, de violence et de harcèlement : « *Violences en milieu scolaire, un réel fléau : moqueries, insultes, racket, coups. Tous les jours en France, au sein de leurs établissements scolaires, des élèves subissent des violences* »¹². Le réseau Canopé du Ministère de l'éducation nationale indique que « dans

⁷ <https://www.senat.fr/rap/r19-595-1/r19-595-111.html#toc465>

⁸ <https://www.education.gouv.fr/l-etat-de-l-ecole-2020-307185n> tableau Compétences en français et en mathématiques

⁹ <https://www.education.gouv.fr/l-etat-de-l-ecole-2020-307185n> tableau Compréhension de l'écrit

¹⁰ <https://www.education.gouv.fr/timss-2019-sciences-au-niveau-de-la-classe-de-quatrieme-les-resultats-de-la-france-en-retrait-l-307821>

¹¹ <https://www.education.gouv.fr/journee-defense-et-citoyennete-2018-plus-d-un-jeune-francais-sur-dix-en-difficulte-de-lecture-9998>

¹² <https://www.reseau-canope.fr/actualites/actualite/violences-en-milieu-scolaire-un-reel-fleau.html>



les faits, les équipes éducatives se sentent parfois démunies face au traitement des situations concrètes (de violence) »¹³. En 2015, 12% des enfants étaient harcelés au primaire et 4,5% l'étaient de manière sévère. Au collège, ces pourcentages étaient respectivement de 10% et 6,5%¹⁴. Cela représente 700 000 enfants¹⁵.

5. L'augmentation du nombre d'enfants instruits en famille

Selon l'étude d'impact, ce nombre atteint 62 398 enfants au 24 novembre 2020, dont un quart inscrits au CNED en classe à inscription réglementée.

Nos observations :

Si ce nombre peut paraître important, il ne représente cependant que 0,5% des 12 352 200 enfants scolarisés en 2020¹⁶.

En outre, la majorité des enfants instruits en famille ne le sont pas pour l'ensemble de leur scolarité. C'est souvent un choix fait pour s'adapter à un besoin ou une difficulté temporaire de l'enfant. L'IEF peut durer une ou deux années, le temps du primaire ou du collège. Les enfants IEF regagnent un établissement scolaire au plus tard au lycée dans la grande majorité des cas : il y a peu de lycéens IEF (2% des enfants IEF).

La récente progression du nombre d'enfants IEF doit être rapprochée de l'abaissement à 3 ans de l'instruction obligatoire : certains enfants, sans pouvoir être considérés comme malades ou handicapés, ont besoin d'être plus âgés pour suivre le rythme d'un établissement scolaire (ainsi un enfant né grand prématuré peut conserver, entre trois et cinq ans, une fatigabilité et une fragilité immunitaire plus importantes que celles des enfants nés à terme, et avoir besoin de temps supplémentaire avant d'intégrer une collectivité).

L'augmentation constatée à la rentrée 2020 peut sans doute être rapprochée des péripéties subies par les enfants scolarisés de manière traditionnelle depuis le mois de mars 2020 : un confinement exclusif du 15 mars à la mi-mai, puis une scolarisation partielle jusqu'au mois de juin. Après les vacances de la Toussaint, une reprise à mi-temps pour les lycéens, et une incertitude latente sur une possible nouvelle fermeture des établissements scolaires. Durant ces périodes d'éloignement de l'école, un certain nombre d'enfants n'a fait l'objet que d'un suivi éloigné de leurs enseignants, certains se contentant de transmettre l'objet de la leçon du jour avec les pages des manuels correspondants. Dans ce contexte, un certain nombre de parents ont pu considérer que leur enfant serait instruit de manière satisfaisante par leurs propres soins.

Et ce, d'autant plus si l'on rappelle le nombre d'heures d'enseignement perdues au collège et au lycée en raison de l'absence des professeurs : 8,3% des heures prévues au collège ne sont pas dispensées ; au lycée en filière générale et technologique, ce sont 10,7% des heures qui ne sont pas dispensées¹⁷.

¹³ ibid

¹⁴ <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2015/02/10/01016-20150210ARTFIG00096-le-harcelement-scolaire-n-evolue-pas-en-nombre-mais-dans-le-type-de-violences.php>

¹⁵ Grande cause Make.org en partenariat avec le Secrétaire d'Etat Adrien Taquet : Comment protéger les enfants contre toutes les formes de violences ? <https://about.make.org/enfance>

¹⁶ <https://www.education.gouv.fr/les-chiffres-cles-du-systeme-educatif-6515>

¹⁷ <https://www.education.gouv.fr/l-etat-de-l-ecole-2020-307185>, tableau climat scolaire



L'augmentation du nombre d'enfant IEF doit également être rapprochée de l'augmentation constante du chiffre du harcèlement scolaire rappelé ci-dessus qui touche 700 000 élèves¹⁸. Pour une partie des 62 000 enfants IEF, l'école à la maison est le seul moyen d'échapper ou de reprendre confiance après un harcèlement scolaire.

II. La contrariété des mesures envisagées avec des principes à valeur constitutionnelle et avec plusieurs dispositions des conventions internationales

➤ La suppression du libre choix de l'instruction dans la famille est contraire aux principes à valeur constitutionnelle

Dans son avis du 3 décembre 2020¹⁹, le Conseil d'Etat a constaté que le projet de loi restreignait « la liberté des parents de choisir pour leurs enfants un mode d'instruction, en le limitant au choix entre des établissements ou écoles publics ou privés » et que cette réforme marquait une rupture avec les évolutions de la législation jusqu'à ce jour (§58). En effet, le droit pour les parents de recourir à une instruction des enfants au sein de la famille a été institué par la loi du 18 mars 1882 et constamment réaffirmé et appliqué depuis.

Il a rappelé sa propre décision, statuant au contentieux, dans laquelle il a jugé que le « principe de la liberté de l'enseignement, qui figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, implique la possibilité de créer des établissements d'enseignement, y compris hors de tout contrat conclu avec l'Etat, tout comme le droit pour les parents de choisir, pour leurs enfants, des méthodes éducatives alternatives à celles proposées par le système scolaire public, y compris l'instruction au sein de la famille» (CE, 19 juillet 2017, association les enfants d'abord, n° 406150 et avis du 29 novembre 2018).

Il a ensuite précisé que la suppression du droit de choisir d'instruire un enfant au sein de la famille qui restreint une liberté de longue date reconnue par la loi aux parents, même si elle n'a jamais été utilisée que par une petite minorité d'entre eux, doit être appréciée au regard de sa nécessité, de son adéquation et de sa proportionnalité au regard des difficultés rencontrées et de l'objectif poursuivi.

Examinant les arguments exposés par le Gouvernement (nécessité d'assurer l'instruction complète et effective de l'enfant et sa sociabilisation, augmentation sensible du nombre d'enfants concernés entraînant des difficultés de mise en place des contrôles par les services académiques, carences de l'instruction dispensée en famille révélées par les contrôles, dérives dans l'utilisation par les parents de ce mode d'instruction), le CE a relevé que ces arguments n'étaient pas appuyés par des éléments fiables et documentés.

Il a estimé que dans ces conditions le projet du Gouvernement ne répondait pas à la condition de proportionnalité ou à celle d'une conciliation non déséquilibrée entre les exigences constitutionnelles et conventionnelles en présence.

¹⁸ Grande cause Make.org en partenariat avec le Secrétaire d'Etat Adrien Taquet : Comment protéger les enfants contre toutes les formes de violences ? <https://about.make.org/enfance>

¹⁹ <https://www.conseil-etat.fr/ressources/avis-aux-pouvoirs-publics/derniers-avis-publies/avis-sur-un-projet-de-loi-confortant-le-respect-par-tous-des-principes-de-la-republique>

Mais de façon étonnante, il a poursuivi en validant le projet gouvernemental moyennant l'énoncé des motifs d'autorisation dans la loi, ce qui ne répond en rien à l'objection de violation du droit pour les parents de recourir librement à une instruction des enfants au sein de la famille.

➤ La suppression du libre choix de l'instruction dans la famille entre également en contrariété avec plusieurs dispositions des conventions internationales. Citons tout d'abord celles relatives au choix du genre d'éducation :

- L'article 26.3 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « les parents ont, par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants » ;
- L'article 2 du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ;
- Le Préambule de la Convention internationale des droits de l'enfant couplé avec les articles 18.1 et 29.2 de cette même convention :

Préambule « Convaincus que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres, et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté ; Reconnaissant que l'enfant, pour l'épanouissement harmonieux de sa personnalité, doit grandir dans le milieu familial, dans un climat de bonheur, d'amour et de compréhension » ;

Article 18.1 : La responsabilité d'élever l'enfant et d'assurer son développement incombe au premier chef aux parents ou, le cas échéant, à ses représentants légaux.

Article 29.2 : Aucune disposition du présent article ou de l'article 28 ne sera interprétée d'une manière qui porte atteinte à la liberté des personnes physiques ou morales de créer et de diriger des établissements d'enseignement, à condition que les principes énoncés au paragraphe 1er du présent article soient respectés et que l'éducation dispensée dans ces établissements soit conforme aux normes minimales que l'État aura prescrites.

Comme l'écrit l'ECLJ dans son rapport « Liberté éducative et droits de l'homme »²⁰, à la question : « des parents contraints d'arrêter l'instruction en famille en septembre prochain ont-ils une chance de gagner à la CEDH contre la France ? La réponse est oui, car la nouvelle loi française leur aurait retiré une liberté qui entre dans le champ d'application de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces parents auraient de véritables chances de gagner, sauf si l'administration démontre que leurs enfants ne sont pas convenablement instruits ni socialisés. (...) »

Contrairement à ce qui est invoqué notamment par l'étude d'impact, la situation de la France ne peut être comparée avec celle de l'Allemagne : « en effet, lorsqu'un pays comme l'Allemagne interdit l'instruction à domicile depuis 1938 (avant d'adhérer à la CEDH), la Cour européenne estime que ce choix relève de sa marge d'appréciation, à défaut de consensus contraire au sein des États membres. En revanche, lorsqu'un pays autorise l'instruction à domicile, comme c'est le cas de la plupart des pays

²⁰ <https://eclj.org/family/french-institutions/nouvelle-etude-de-fond---liberte-educative-et-droits-de-lhomme->

européens, il doit alors garantir cette liberté dans le respect de la Convention. Il en résulte que les éventuelles restrictions portées par l'État à l'exercice de cette liberté doivent respecter toute la Convention, notamment les dispositions relatives à la non-discrimination, à la liberté de conscience et de religion et au respect de la vie privée et familiale ; et ces restrictions sont soumises au contrôle de la Cour européenne. La Cour peut alors censurer toute restriction qui ne poursuivrait pas un but légitime, et qui ne serait pas nécessaire, c'est-à-dire proportionnée à ce but. Or, toute suppression générale d'un droit existant est par principe disproportionnée. (...) La France et l'Allemagne ne sont donc pas dans la même situation. La France est plus avancée que l'Allemagne dans le respect de la liberté d'enseignement, et il est vain d'invoquer une loi, adoptée qui plus est par le régime nazi, pour justifier un recul de la liberté en France. »²¹

Enfin, l'article 2 du Protocole additionnel à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales relatif au droit à l'instruction a « une double dimension : il impose à l'État une obligation négative de ne pas priver une personne du droit à l'instruction, et une obligation positive de respecter les droits des parents en cette matière. Ces obligations pesant sur l'État se traduisent en droits pour les élèves et les parents. Obligations de l'État et droits des particuliers sont strictement corrélés. (...) La Cour européenne a confirmé cette approche par la suite en précisant à plusieurs reprises que « le verbe "respecter" signifie bien plus que "reconnaître" ou "prendre en compte". En sus d'un engagement plutôt négatif, il implique à la charge de l'État une certaine obligation positive (CEDH, *Campbell et Cosans c. Royaume-Uni*, n°7511/76, 7743/76, 25 février 1982 §37 et *Valsamis c. Grèce*, n°21787/93, 18 décembre 1996, §26) ». C'est pourquoi « la façon pour l'État de garantir le droit à l'instruction de l'élève dans le respect des droits de ses parents consiste essentiellement à ne pas monopoliser l'enseignement, mais « à sauvegarder le pluralisme éducatif, essentiel pour la préservation d'une "société démocratique" »²².

➤ La nécessité pour les parents de rapporter la preuve de l'existence de l'un des motifs définis par la loi entre en contrariété avec le droit au respect de la vie privée protégé par les conventions internationales :

- Article 16.3 de la CIDE : Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée ;
- Article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales :
 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.
- Article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme : Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance

²¹ Ibid

²² Ibid



Pour obtenir une dérogation, les parents de l'enfant devront exposer au recteur d'académie des motifs relevant de la vie privée de leur enfant et en produire une justification. Ainsi, un cas de phobie scolaire devra être étayé par des pièces que l'enfant pourrait ne pas souhaiter voir porter à la connaissance de tiers.

Par ailleurs, le caractère exhaustif des motifs d'autorisation définis par la loi est susceptible de porter une atteinte excessive à la vie privée du fait de l'impossibilité d'obtenir une dérogation pour un motif autre que ceux énumérés dans la loi.

A titre d'exemple, des parents artistes qui voyagent beaucoup sans cependant pouvoir entrer dans la catégorie « famille itinérante » ou des parents qui n'ont pas un rythme de travail ordinaire peuvent choisir l'instruction en famille afin d'éviter une organisation lourde et coûteuse, de ne pas être séparés de leurs enfants lorsqu'ils voyagent ou pour pouvoir partager du temps avec eux lorsqu'ils ne travaillent pas.

Or, un tel motif ne pourrait a priori pas entrer dans le 4^{ème} cas d'exception prévu qui est limité à l'existence d'une situation particulière propre à l'enfant, et non pas propre à la famille ou aux parents. Dans de telles circonstances, l'impossibilité future de choisir l'instruction en famille pourrait être analysée comme une atteinte excessive à la vie privée de l'enfant et de la famille.

III. Réserves et interrogations sur les dispositions du projet de loi

Pour obtenir une dérogation d'instruction à domicile, les parents ou les responsables légaux de l'enfant devront justifier d'un motif énuméré dans la loi, et rapporter la preuve de celui-ci.

Les trois premiers motifs ajoutés dans le projet de loi sur recommandation du Conseil d'Etat sont ceux permettant aujourd'hui l'inscription gratuite d'un enfant au CNED après avis du Dasen pour impossibilité d'inscription dans un établissement scolaire et qui sont décrits sur le site service-public.fr²³ : handicap ou état de santé, pratique d'une activité sportive ou artistique non conciliable avec une scolarité classique, famille itinérante, domicile trop éloigné d'un établissement scolaire.

Sur préconisation du Conseil d'Etat, a été ajouté un quatrième motif : l'existence d'une situation particulière propre à l'enfant, sous réserve que les personnes qui en sont responsables justifient de leur capacité à assurer l'instruction en famille dans le respect de l'intérêt supérieur de l'enfant.

1. L'imprécision du 4^{ème} alinéa ouvre la porte à l'arbitraire et à l'insécurité juridique

La référence à « une situation particulière propre à l'enfant » est vague et floue. Elle est susceptible d'interprétations diverses et subjectives de la part des DASEN²⁴ qui recevront les demandes.

Cette imprécision ouvre la porte à l'arbitraire et entrainera ruptures d'égalité et insécurité juridique : rupture d'égalité puisqu'une demande similaire pourra être acceptée par un DASEN dans une académie et rejetée par un autre dans une autre académie. Insécurité juridique puisqu'une demande pourra être acceptée par un DASEN pour une année donnée, et rejetée pour l'année suivante, la position de l'administration ayant changé entre-temps.

2. Illustration de l'insécurité juridique à l'aide de quelques exemples

²³ <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F23429>

²⁴ Directeur académique des services de l'Education nationale



- Quel sera le traitement accordé aux demandes concernant des enfants qui ne sont pas malades ni handicapés et qui présentent une fragilité de santé rendant le suivi d'une scolarité classique trop difficile pour eux : enfants fatigables à l'excès, enfants malades dès qu'ils sont en collectivité, enfants présentant des troubles « dys », enfants hypersensibles, etc. ?
- Quel sera le traitement accordé aux demandes concernant des enfants dont l'IEF est justifiée aujourd'hui par le fait de pouvoir bénéficier d'une vie de famille avec des parents dont les horaires sont décalés ou qui voyagent beaucoup sans pourtant être itinérants (exemple de familles dont les parents artistes voyagent en France et à l'étranger pour leur production artistique et qui ont opté pour une IEF afin de pouvoir emmener leurs enfants avec eux dans leurs déplacements) ?
- Quel sera le traitement accordé aux demandes concernant des enfants harcelés scolairement pour lesquels l'établissement scolaire minimise les faits (comme les témoignages le montrent régulièrement) ou ne peut y remédier, sans qu'une solution alternative de scolarisation à proximité n'existe ?
- Quel sera le traitement accordé aux demandes concernant des enfants victimes de violence au sortir de l'établissement et qui en développent une phobie scolaire ? Trop souvent, les faits de violence à l'égard des enfants ne sont pas suffisamment pris en compte et seule la famille peut témoigner de l'incapacité de son enfant à reprendre confiance et de la nécessité de lui accorder un « temps de pause ». Ce témoignage sera-t-il considéré comme probant ?
- etc.

3. L'exclusion de la possibilité de faire valoir le choix d'une pédagogie alternative à celle de l'Etat ?

Une partie des enfants IEF bénéficie de méthodes pédagogiques différentes de celles mises en œuvre dans les établissements scolaires publics ou privés sous contrat.

Le choix d'une pédagogie plus adaptée ou préférée à celle dispensée par l'Education nationale pourrait-il être retenu dans le cadre de ce 4^{ème} alinéa ?

Un doute existe d'autant plus que le nouvel article L. 131-5 modifié précise que ne pourront être invoquées des convictions politiques, philosophiques ou religieuses. Or, le choix d'une pédagogie différente de celle de l'Education Nationale ne pourrait-elle pas être assimilée par les services académiques par exemple à des convictions philosophiques ?

Le choix d'une pédagogie alternative à celle proposée par l'Education nationale n'est pas justifié par une prétention de supériorité de l'une sur l'autre, mais par la nécessité de s'adapter à un enfant particulier.

Il risque d'y avoir une réelle rupture d'égalité entre les enfants habitant Paris ou une grande ville de France, dans laquelle la diversité de l'offre scolaire permet généralement de répondre aux besoins ou aux attentes des enfants, et les enfants habitant dans des villes de taille plus restreinte ou à la campagne, où la diversité peut être absente.

Ainsi, en Paris ou dans une grande ville, on peut trouver des établissements scolaires proposant d'effectuer la classe de 2^{nde} en deux années pour des élèves ayant besoin d'un rythme moins soutenu que les autres. On peut à l'inverse trouver des établissements permettant à un élève plus rapide d'effectuer son collège en trois ans. Ce sont des solutions qui n'ont rien à voir avec un redoublement

ou un saut de classe, puisqu'il permet à l'enfant d'être placé dans une situation « normale » avec d'autres élèves ayant le même parcours.

Il est par ailleurs possible de trouver dans les grandes villes des écoles avec une pédagogie alternative à celle des établissements classiques : méthode Montessori, méthode Freinet.... Mais il n'y a pas de maillage territorial suffisant pour ces établissements. Ainsi, il n'existe que 17 établissements publics proposant des pédagogies innovantes au service de la démocratisation de l'école²⁵.

Il serait profondément injuste que des enfants qui en ont besoin soient privés du recours à des pédagogies alternatives par un refus d'autorisation d'IEF, alors que leur bassin de vie ne leur permet pas d'avoir accès à un établissement public ou privé proposant de telles pédagogies.

4. La rupture d'égalité entraînée par la réserve supplémentaire du 4^{ème} alinéa

Le 4^{ème} alinéa est assorti d'une réserve qui n'existe pas pour les 3 premiers cas de figure : la justification obligatoire pour les personnes responsables de l'enfant, de leur capacité à assurer l'instruction.

Pourquoi cette réserve existe-t-elle pour le seul 4^{ème} alinéa, alors qu'elle n'existe pas par exemple pour les enfants dont la famille est itinérante ou les enfants malades ? Ceux-ci auraient-ils vocation à être moins bien instruits que les autres ?

Par ailleurs comment seront déterminés les critères d'appréciation de la capacité à assurer l'instruction ? Par décret en Conseil d'Etat ? Les parents seront-ils tenus par exemple de disposer d'un master dans l'une des matières enseignées²⁶ ?

5. La rupture d'égalité et le risque de mise en danger qui pourraient être entraînée par le non-renouvellement de l'autorisation due à un défaut d'assiduité ou d'insuffisance des résultats

Bien que le projet de loi ne le précise pas, l'étude d'impact indique que le renouvellement de l'autorisation sera refusé en cas de défaut d'assiduité ou d'insuffisance des résultats obtenus à l'occasion du contrôle pédagogique.

Il s'agirait d'une rupture d'égalité entre les enfants selon leur mode de scolarisation. En effet dans le régime général, l'insuffisance de résultats d'un enfant ou son défaut d'assiduité n'entraîne pas un changement de l'établissement scolaire où il est inscrit.

Par ailleurs, la prise en compte de l'insuffisance des résultats ne peut être en soi un motif de non-renouvellement. L'enseignement dispensé peut être de qualité et les méthodes pédagogiques adaptées sans que l'enfant ne parvienne à obtenir de résultats satisfaisants (par exemple si l'enfant est un peu limité intellectuellement sans pour autant être handicapé ou s'il a subi un traumatisme altérant ses capacités d'apprentissage).

Avec une telle sanction de l'insuffisance des résultats, un enfant bénéficiant d'une IEF mise en place à la suite d'un harcèlement scolaire dont il aurait été victime et qui présente des résultats insuffisants,

²⁵ <https://www.fespi.fr/>

²⁶ Extrait de l'étude d'impact page 213 : « la complexité croissante des savoirs, leur dimension transdisciplinaire ainsi que la nécessaire prise en compte de l'ensemble du développement de l'enfant dans toutes ses dimensions ont conduit à rehausser progressivement le niveau d'études requis pour passer les concours du professorat. Ce niveau sera ainsi porté, en 2022, au master. Dans ces conditions, l'instruction dans la famille, quelles que soient les qualités des parents, ne peut être regardée comme de nature à garantir le niveau des enseignements dispensés à l'enfant, et par suite celui de ses apprentissages ».

verra l'autorisation d'IEF non renouvelée. Il sera alors contraint de retourner dans l'établissement scolaire où il est harcelé, ce qui entraînera la mise en danger de sa santé et de sa sécurité, voir même de sa vie dans les cas extrêmes de harcèlement sévère.

6. Imprécision du projet de loi sur la notion de fraude

Une notion de fraude est introduite par l'article L. 135-5-1 nouveau : « *Lorsqu'elle est obtenue par fraude, l'autorisation mentionnée à l'article L. 131-5 est retirée sans délai* ».

Que vise le projet de loi par cette notion de fraude ? Cela vise-t-il les cas où des enfants déclarés en IEF sont en réalité scolarisés dans une école clandestine ou cela signifie-t-il que par exemple, un inspecteur diligentant un contrôle pour un enfant IEF présentant une phobie scolaire justifiant d'un certificat médical pourrait soutenir que cette phobie n'existe pas et qu'il s'agit d'un cas de fraude ?

7. L'atteinte injustifiée à la liberté d'entreprendre et d'exploiter des établissements d'enseignement à distance

Un enfant scolarisé dans le cadre de l'enseignement à distance, qu'il s'agisse du CNED ou d'un établissement privé à distance, est considéré comme scolarisé en famille et donc soumis au même régime d'autorisation dérogatoire.

Le nouveau régime applicable impliquant selon l'étude d'impact un refus de dérogation pour environ 29 000 enfants, l'adoption du projet de loi va entraîner une atteinte à la liberté d'entreprendre et d'exploiter des établissements d'enseignement à distance qui sont des établissements déclarés, contrôlés et autorisés à développer leur activité et dont l'objet est la dispense bien encadrée d'un enseignement de qualité. En effet, les enfants inscrits dans ces établissements d'enseignement à distance qui n'obtiendront pas l'autorisation d'instruction en famille, ne s'inscriront plus dans ces établissements.

L'impact de perte de chiffre d'affaires pour le CNED a été évalué par l'étude d'impact à 3 millions d'euros annuels. Il n'a pas été évalué pour les établissements privés. Pour ceux-ci, la restriction ainsi imposée constitue une atteinte injustifiée à leur liberté d'entreprendre et d'exploiter, liberté qui constitue un principe général à valeur constitutionnelle.

IV. Propositions de Juristes pour l'enfance

Plutôt que soumettre le choix de l'instruction en famille à un régime d'autorisation préalable contraire à des libertés fondamentales sans que les restrictions à ces libertés ne soient justifiées, il semble plus adapté de compléter le dispositif législatif actuel afin de s'assurer de l'instruction effective de chaque enfant, conformément aux objectifs fixés dans les socles communs des connaissances et des compétences et dans le respect de la transmission des principes de la République.

- L'amélioration du recensement et du suivi de l'ensemble des enfants en âge scolaire

La première version du projet de loi prévoyait : « Un identifiant national est attribué à chaque enfant soumis à l'obligation d'instruction prévue à l'article L. 131-1 »²⁷.

²⁷ Article L. 131-6-1 nouveau de la première version du projet de loi



Cette mesure a été abandonnée dans la nouvelle version.

Pourtant, elle avait été préconisée par le Sénat dans son rapport du 7 juillet 2020 à la suite du constat fait qu'il était difficile pour les maires de dresser la liste des enfants de leur commune soumis à l'obligation scolaire. Madame la députée Brugnera dans sa mission flash sur la déscolarisation de juillet 2018 avait émis une préconisation similaire²⁸.

Elle pourrait être rétablie.

- L'augmentation des moyens et ressources affectés au contrôle des enfants IEF

Une première piste serait de dédier un plus grand nombre de fonctionnaires à ce contrôle. Le coût pour l'Etat serait neutre puisqu'il doit être mis en balance avec le coût que représenterait pour l'éducation nationale l'accueil d'une partie importante des 62 000 enfants aujourd'hui instruits à domicile (l'étude d'impact estime qu'environ la moitié des enfants ne pourrait pas bénéficier d'une autorisation, soit 29 000 enfants).

Ce contrôle devrait être défini et normé et les inspecteurs formés. Le rapport du Sénat de juillet 2020 mentionne qu'un vade-mecum relatif au contrôle pédagogique des enfants instruits dans la famille était en cours de rédaction et devait être prêt pour la rentrée de septembre 2020. Il semble que plus qu'un vade-mecum, un véritable outil normé de contrôle applicable par l'ensemble des inspecteurs pourrait être développé.

Les contrôles devraient être systématiquement en œuvre, y compris en cas de déscolarisation tardive dans l'année, ce qui implique de former un nombre d'inspecteurs suffisants de manière à pouvoir les mobiliser dans un délai restreint. En effet, cette possibilité de déscolarisation tardive d'un établissement doit être préservée dans l'intérêt des enfants : des événements peuvent survenir dans leur scolarité rendant urgente l'IEF. En témoigne le cas de la jeune Mila contrainte de quitter son lycée en urgence à la mi-janvier en raison des menaces de mort qui pesaient sur elle. Mais cela peut être aussi le cas d'un enfant pour lequel se déclare en cours d'année une maladie grave l'empêchant de poursuivre une scolarité en établissement.

Enfin, il est possible que le développement de l'instruction en famille rende la tâche de contrôle lourde pour les maires sur lesquels elle pèse en partie. Il convient dans ce cas de repenser les modalités du contrôle de l'instruction en famille, au regard de la taille des communes.

- L'apprentissage des valeurs de la République

Si cela semble nécessaire, il pourrait être demandé aux enfants IEF une participation obligatoire à un module d'enseignement à distance portant sur les valeurs de la République. Le développement des outils d'enseignement à distance qui s'est généralisé pendant le confinement permet désormais d'envisager sans difficulté un apprentissage spécifique via ce canal.

* * *


Nous vous remercions d'avoir pris le temps de lire cette note juridique et restons à la disposition de celles et ceux d'entre vous qui souhaiteraient pouvoir approfondir la réflexion.

²⁸ <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/CAffCult/Communication%20Mission%20Flash.pdf>



Nous vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs les députés, l'expression de notre respectueuse considération.

Pour Juristes pour l'enfance



Aude Mirkovic
Porte-parole
06 62 20 61 16



Olivia Sarton
Directrice scientifique
06 61 74 76 00

