

Contre-étude d'impact

Projet de Loi numéro 3649 confortant les Principes Républicains

Article 21: instauration d'une obligation scolaire de 3 à 16 ans et restriction de l'instruction en famille

Le Projet de Loi numéro 3649 confortant les Principes Républicains, précédemment intitulé "Projet de loi contre les séparatismes", a pour objectif de lutter contre l'entrisme communautariste "*dont l'ambition est de faire prévaloir des normes religieuses sur la loi commune*" et qui "*enclenche une dynamique séparatiste qui vise à la division*".

L'article 21 de ce projet de loi entend soumettre l'instruction en famille à un régime d'autorisation, au lieu du régime déclaratif actuel. Pour justifier cette démarche, le gouvernement a fait parvenir au Conseil d'Etat et aux Parlementaires une étude d'impact.

Dans la partie de l'étude d'impact concernant l'article 21 **ne figurent que deux phrases traitant de la radicalisation**. Le reste du document prétend s'attaquer au sujet de l'instruction - objectif noble mais qui n'a aucun lien, même indirect, avec l'exposé des motifs de la loi. Les conclusions de cette étude ont d'ailleurs été qualifiées d'insuffisantes par de nombreux intervenants du processus législatif (Conseil d'Etat et Défenseure des Droits, pour ne citer qu'eux).

Le présent dossier, qui reprend la structure de l'étude d'impact, a pour objectif de répondre à cette étude point par point en soulignant les incohérences, raccourcis, amalgames et manipulations statistiques émaillant un document qui, dans un processus démocratique, ne devrait pas être ainsi rédigé à charge. Il souligne la nécessité de supprimer l'article 21 du projet de loi, qui est inefficace, disproportionné, mais aussi inconstitutionnel et inégalitaire.

Table des Matières

Etat des lieux	3
1.1 Cadre général	3
1.1.2 Rappel de la loi, Code de l'éducation	6
1.1.3 Ecole maternelle et réussite des enfants	7
1.1.4 Augmentation du nombre d'élèves en IEF	8
1.2 Cadre constitutionnel	10
1.3 Cadre conventionnel	11
1.4 Eléments de droit comparé (pays qui ont interdit ou restreint l'IEF)	12
Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis	12
2.1 Nécessité de légiférer	12
2.2 Objectifs poursuivis	13
Options possibles et dispositifs retenus	14
3.1 Options envisagées	14
3.2 Dispositif retenu	14
Analyse des impacts des dispositions envisagées	15
4.1 Impacts juridiques (changement sur le texte si PDL adopté)	15
4.2 Impacts sur les entreprises	15
4.3 Impacts budgétaires	15
4.4 Impacts sur les collectivités territoriales	16
4.5 Impacts sur les services administratifs	17
4.6 Impacts sociaux	18
4.6.1 Impacts sur les personnes en situation de handicap	18
4.6.2 Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes	18
4.6.3 Impacts sur la jeunesse	19

1. Etat des lieux

1.1 Cadre général

L'étude d'impact pointe des lacunes dans l'instruction, qui auraient été constatées chez 10% des enfants.

Aucune source n'est avancée pour justifier ce chiffre. L'Education Nationale, de son côté, indique que dans plus de 98% des cas les enfants instruits en famille bénéficient d'une instruction de qualité, en conformité avec le droit à l'instruction de l'enfant. Près de 93 % des contrôles assurés par les inspecteurs de l'Éducation nationale concluent au caractère satisfaisant de l'instruction à l'issue d'une première rencontre avec les enfants et leurs représentants légaux¹.

Si le premier contrôle n'est pas concluant (7 % des cas), un second contrôle est effectué, pouvant aboutir à une injonction de scolarisation dans un délai de 15 jours (un tiers de ces deuxièmes contrôles). Pour l'année 2016-2017, il y a eu 83 injonctions de rescolarisation. Cela fait plus de 98 % d'enfants pour lesquels la situation a été jugée conforme au droit à l'instruction de l'enfant².

Ces chiffres sont corroborés par ceux de récentes recherches en sciences de l'éducation³ qui nous apprennent que parmi ce très petit nombre d'enfants re-scolarisés suite à injonction, certains se retrouvent en réalité en tête de classe.

Par ailleurs, à l'étranger et notamment aux Etats-Unis, l'instruction en famille est reconnue par un nombre croissant d'universités prestigieuses telles Harvard, Yale, ou Columbia qui proposent [des politiques spécifiques d'admission](#) pour attirer les enfants non-scolarisés dans leurs rangs.

¹ [Rapport du Sénat n° 595 du 07 juillet 2020](#)

² *ibid.*

³ [\(Bongrand P., Glasman D. *Instruction\(s\) en famille. Explorations sociologiques d'un phénomène émergent. Revue française de pédagogie* 2018/4 \(n° 205\)\)](#)

L'étude d'impact s'alarme de l'existence d'écoles de fait, tout en reconnaissant quelques lignes plus loin que ces écoles sont déjà illégales et encadrées par le code pénal.

Les catégories problématiques d'enfants que cherche à viser l'article 21 sont déjà traitées par les lois en vigueur ([articles L131-1 et suivants du code de l'éducation](#)). Ces catégories sont :

Premièrement : Les enfants déclarés instruits en famille ([L131-5](#)), ne recevant pas ou peu d'instruction ou encore une instruction qui, dans certaines matières ou thématiques, viendrait en opposition avérée aux valeurs de la République. La loi répond déjà à ce cas de figure. C'est tout l'objet des contrôles de la Mairie et de l'Education Nationale ([L131-10](#)) ! Pour mémoire, les contrôles peuvent être annoncés ou inopinés. Celui de la mairie peut être immédiat. En cas de défaillances au premier contrôle de l'EN, un second contrôle est diligenté, et en cas de second contrôle insatisfaisant, une injonction de scolarisation sous 15 jours est prononcée. Des sanctions sont d'ailleurs définies dans la loi ([L131-11](#)).

Deuxièmement : Les enfants déclarés instruits en famille (L131-5) mais qui seraient regroupés en écoles de fait, clandestines. En inscrivant dans la loi les contrôles inopinés, l'Etat s'est déjà doté de l'outil permettant de révéler les cas d'écoles clandestines. Depuis 2007, il est interdit pour une famille déclarant l'IEF d'instruire des enfants de familles différentes (L131-10). En 2019, les sanctions pénales sont renforcées pour les parents qui inscrivent leurs enfants en école clandestine ([loi pour une école de la confiance](#)) et pour les directeurs de telles écoles ([loi Gatel](#)). Les textes actuels suffisent dès lors qu'ils sont mis en application. De plus, messieurs Blanquer et Darmanin ont à plusieurs reprises évoqué, ces derniers mois, des cas d'écoles clandestines fermées en 2019 et en 2020, faisant par là-même la démonstration que les outils et l'arsenal législatif existent bel et bien pour détecter ces écoles de fait et rescolariser les enfants concernés, IEF ou non. L'article 21 n'est assurément pas nécessaire.

Troisièmement : Les enfants déscolarisés, c'est à dire retirés de l'école par leurs parents, mais non déclarés comme instruits en famille. Cette catégorie d'enfants ne relève pas de l'instruction en famille puisqu'ils ne sont pas déclarés comme tels et donc non contrôlés comme tels. Ces enfants tombent sous le coup de l'article de loi qui régit l'absentéisme scolaire ([L131-8](#)). C'est bien au Ministère de l'Education Nationale, aux établissements scolaires de prendre leurs responsabilités pour suivre ces enfants (enfants qui d'ailleurs, du fait de leur période de scolarisation, ont un INE, sont connus des services de l'Education Nationale, etc...). L'article 21, encore une fois, ne fera rien pour ces enfants mais il supprimera une liberté pour tous les autres.

Quatrièmement : Les "enfants hors radar", dont on fait grand cas mais pour lesquels aucun chiffre n'est jamais avancé... Des enfants qui n'ont jamais été scolarisés ni jamais déclarés comme instruits

en famille et qui donc, aux yeux de l'Education Nationale, n'ont aucune existence. Avec l'article 21, les enfants fantômes le resteront. Qui pourrait faire la démonstration qu'en imposant de scolariser les enfants jusqu'alors instruits de manière satisfaisante en famille, les enfants dits "fantômes" ne le seraient subitement plus ? L'instruction en famille n'a rien à voir avec ces enfants. Le régime d'autorisation de l'instruction en famille ne changera rien à la situation de ces enfants-là. Il s'agit ici simplement d'appliquer la loi existante ([L131-6](#)).

L'étude d'impact s'inquiète du possible repli communautaire induit par l'IEF.

La radicalisation n'est pas liée au mode d'instruction, tel que démontré par les différentes enquêtes de la Miviludes, de 2003 à 2009⁴, qui n'ont jamais établi aucun lien entre IEF et emprise sectaire; par le Vademecum de l'Education Nationale⁵, qui en octobre 2020 déclarait que les cas de radicalisation en IEF sont exceptionnels; et par les études de Christine Brabant, chercheuse québécoise, qui indiquent que les valeurs religieuses des parents se transmettent de la même manière selon que l'enfant aille à l'école ou soit instruit dans la famille.

Selon l'étude d'impact, la déclaration d'IEF "réduit la possibilité pour les autorités académiques de s'assurer que les enfants bénéficient effectivement du droit à l'éducation".

Les inspecteurs d'académie eux-mêmes réfutent cet argument. La [revue n° 37 de novembre 2020 du Syndicat des Inspecteurs d'Académies](#) a publié une réflexion critique du projet de loi indiquant entre autre qu'interdire l'IEF ne serait ni pertinent ni efficace pour contrer la radicalisation religieuse. En réalité, le risque est de « *casser le thermomètre au lieu de soigner le mal* », voire d'alimenter la dynamique de radicalisation chez les publics concernés.

⁴ [Rapport annuel 2009, Miviludes](#)

⁵ Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports, [Vademecum sur l'Instruction dans la famille, novembre 2020](#): "Les cas d'enfants exposés à un risque de radicalisation et repérés à l'occasion du contrôle de l'instruction au domicile familial sont exceptionnels", page 38

1.1.2 Rappel de la loi, Code de l'éducation

Rappelons que l'instruction en famille est strictement encadrée par la loi: elle est soumise au régime déclaratif et fait l'objet d'un contrôle de la mairie tous les deux ans et d'un contrôle pédagogique par l'Education Nationale tous les ans (articles L131-1 et suivants du Code de l'Éducation).

Le Code de l'éducation prévoit un dispositif complet pour identifier, accompagner et sanctionner les familles à risque.

« *Chaque année, à la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et qui sont soumis à l'obligation scolaire.* » (Article L131-6 alinéa 1 du Code de l'Éducation) et dispose de leurs données personnelles (même article alinéa 3).

« *Le directeur de l'établissement d'enseignement informe les collectivités territoriales et les autorités concernées par la protection de l'enfance des mesures prises dans l'établissement scolaire contre l'absentéisme et le décrochage scolaire.* » (Article L 131-8 alinéa 5 du même Code)

« *Si [le DASEN] constate la poursuite de l'absentéisme de l'enfant (...) [il] saisit le procureur de la République.* » (Article R131-7 du même Code)

Si les parents font le choix de ne pas scolariser ou de déscolariser leurs enfants, ils doivent « *déclarer au maire et à l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation, qu'[ils] lui feront donner l'instruction dans la famille .* » (Article L131-10 alinéa 1 du même Code)

Cet article prévoit également que toutes les familles en IEF feront l'objet d'un contrôle annuel par l'Education Nationale et d'un contrôle tous les 2 ans par la mairie de leur commune. Elles ont pour obligation de s'appuyer sur le socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Si les familles ne respectent pas ces obligations, elles peuvent être contraintes de rescolariser leur enfant et sanctionnées pénalement.

Selon Jean-Michel Blanquer [auditionné le 18 juin 2020 au Sénat](#)⁶, cet arsenal législatif, encore renforcé par la “loi sur l'école de la confiance” et ses contrôles inopinés, permet d'atteindre un “bon équilibre juridique”.

⁶ “**M. Jean-Marie Bockel.** - Faut-il aller jusqu'au bout, interdire ou conditionner davantage l'enseignement à domicile ?

M. Jean-Michel Blanquer, ministre. - On ne peut pas être dans une liberté absolue, sans cadre. Cette liberté d'instruction à domicile a un fondement constitutionnel puissant mais qui doit s'équilibrer avec d'autres principes, notamment les droits de l'enfant. C'est pourquoi j'ai pu dire à l'Assemblée nationale et au Sénat qu'il fallait encadrer davantage, et c'est ce que nous avons fait. À l'heure actuelle, je pense qu'il faut appliquer les règles que nous avons établies dans la loi de 2019. La mise en oeuvre débute ; nous sommes en phase ascendante, mais l'objectif de 100 % de contrôles réalisés n'a pas été atteint ni cette coopération bien comprise avec les familles ; il y a donc encore des progrès concrets à faire. Mais sur le plan juridique, je crois que nous sommes parvenus à un bon équilibre.”

L'étude d'impact souligne que les inspections académiques n'auraient pas les moyens de mener tous les contrôles.

Selon le Conseil d'Etat lui-même, l'augmentation du nombre d'enfants instruits en famille et les difficultés en termes de moyens pour les services académiques « *ne sont pas de nature à justifier la suppression de la liberté pour les parents de recourir à ce mode d'instruction* ».

Par ailleurs, l'étude d'impact estime à 757 le nombre d'emplois à temps plein qu'il faudra créer pour absorber les quelque 30 000 enfants qu'il faudrait scolariser suite à l'adoption de l'article 21. Pourquoi ne pas allouer ces 757 emplois aux DSDEN pour les aider à accomplir les contrôles?

1.1.3 Ecole maternelle et réussite des enfants

“Il ne fait aucun doute qu'un cadre d'apprentissage collectif est un facteur de progression de l'enfant.”

Cette affirmation, non accompagnée de sources, est au contraire largement débattue par la communauté scientifique, qui n'est jamais arrivée à un consensus sur ce point. Citons en particulier les études de Susan Loeb en 2007⁷, portant sur un échantillon de plus de 14 000 enfants venus de milieux variés, l'étude du National Institute of Child Health and Human Development menée en 2003 sur plus de 1000 enfants de la naissance à 5 ans⁸. Ces études, parmi des milliers d'autres, remettent justement en cause la mise en collectivité précoce et ses impacts sur les relations sociales et la santé psychique des enfants et jeunes adultes. Contrairement à ce que laisse entendre la formulation catégorique de l'étude d'impact, il existe de nombreux doutes quant aux effets positifs de l'apprentissage collectif chez l'enfant, et ces doutes ont toute légitimité pour s'exprimer chez les détenteurs de l'autorité parentale.

⁷ [How much is too much? The influence of preschool centers on children's social and cognitive development. Loeb & al., 2007](#)

⁸ [The NIHCD of early child care and youth development, 2006](#)

L'étude d'impact fait de la lutte contre le déterminisme social l'un des avantages clés de l'école.

La réalité du terrain semble cependant remettre en question cette idée: la carte scolaire cantonne les enfants dans les écoles publiques de leurs quartiers, les laissant fréquenter presque uniquement les personnes venues de la même catégorie socio-professionnelle que leurs familles; les familles ayant les moyens choisissent souvent de s'extraire de cette carte scolaire en choisissant de scolariser leurs enfants dans des établissements privés. L'école n'est plus le creuset social fantasmé par l'étude d'impact.

Enfin, l'étude d'impact souligne que puisque 80% des élèves décrocheurs étaient déjà en grande difficulté dès le CP, cela justifie d'envoyer tous les enfants à l'école dès 3 ans.

Rappelons qu'avant la "loi sur l'école de la confiance" de 2019, alors que l'instruction n'était obligatoire qu'à partir de 6 ans, 98.9% des enfants fréquentaient l'école maternelle à partir de 3 ans⁹. Cela n'a clairement eu aucun impact sur les difficultés rencontrées par ces mêmes enfants dès le CP et leur décrochage scolaire subséquent.

Cette statistique démontre surtout que le système scolaire a du mal à accompagner les enfants en difficulté. L'instruction en famille peut être une alternative pour ces enfants à qui l'école ne convient pas.

1.1.4 Augmentation du nombre d'élèves en IEF

L'étude d'impact s'alarme de l'augmentation du nombre d'enfants en IEF ces dernières années.

Rappelons que la base de calcul, sur les chiffres présentés dans l'étude d'impact, est faussée, puisqu'avant 2019 les enfants de moins de 6 ans n'étaient pas comptabilisés (abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire de 6 à 3 ans à la rentrée 2019), soit une augmentation mécanique de plus de 17 000 enfants selon l'étude elle-même. Ainsi l'étude d'impact mentionne une augmentation de 73% entre 2018 et 2020 alors que, à base comparable, elle est en réalité de 26%.

La pandémie mondiale a poussé de nombreuses familles à retirer temporairement leurs enfants du système scolaire à la rentrée 2020, tout d'abord pour éviter une seconde continuité pédagogique, ensuite pour ne pas que leurs enfants aient à porter le masque toute la journée (à partir de 11 ans à la

⁹ [Etude d'impact. Projet de loi pour une école de la confiance](#). Assemblée Nationale, 2018

rentrée de septembre, 6 ans à la rentrée de la Toussaint). Ces recours à l'IEF sont ponctuels et contextuels, et ne peuvent en aucun cas servir à expliquer une tendance générale.

Cependant il faut noter que l'instruction en famille augmente dans tous les pays du monde, au-delà du contexte français de l'instruction obligatoire à 3 ans et des conditions sanitaires, sans que cela n'alarme leurs gouvernements: +35% au Royaume-Uni entre 2014 et 2016, +105% en Australie entre 2011 et 2019, +20% aux Etats-Unis entre 2003 et 2016...

Cette augmentation n'est donc pas le témoin d'un séparatisme au sein de la société française mais traduit l'évolution de l'accès au savoir dans nos sociétés (c'est également l'hypothèse du chercheur français P. Bongrand¹⁰). Au 21ème siècle, à l'ère où l'Etat finance le développement de cours en ligne ouverts massifs (MOOC), l'accès au savoir n'a plus vocation à être centralisé. L'apprenant apprend tout au long de sa vie, dans un parcours individualisé, connecté, et flexible. A ce titre les modalités d'instruction en IEF cadrent parfaitement avec la « nouvelle normalité » dans l'éducation requise par l'OCDE pour 2030 pour répondre aux enjeux actuels de l'évolution des métiers¹¹. Loin d'être un "repli sur soi", l'IEF constitue une porte ouverte sur le monde pour les enfants qui la pratiquent.

"La République ne peut donc admettre que soient obérées les capacités et l'avenir d'un enfant au seul motif que ses parents voudraient en assurer eux-mêmes sa formation."

Cette affirmation catégorique (et non sourcée) peut aisément être retournée: Les parents, munis de l'autorité parentale et des responsabilités qui en découlent par l'[article 371-1 du Code Civil](#), peuvent ne pas admettre que soient obérées les capacités et l'avenir de leur enfant au seul motif que l'Etat voudrait soudainement assurer l'exclusivité de sa formation. De nombreux rapports nationaux et internationaux les soutiendraient dans cette façon de penser.¹²¹³¹⁴¹⁵

¹⁰ Dominique Glasman et Philippe Bongrand, « [Dénombrer les enfants et adolescents instruits hors établissement : pratiques, enjeux et problèmes](#) », *Revue française de pédagogie* [En ligne], 205 | 2018

¹¹ [OECD Learning Framework 2030](#): « Parce que nos enfants évolueront dans un monde où nos métiers actuels auront quasiment tous disparu et qu'ils doivent développer leurs talents, créativité, personnalité à travers les compétences non-scolaires en particulier pour ne pas être substitué par les machines déjà omniprésentes pour l'accès à la connaissance et les tâches analytiques ou séquentielles. »

¹² [Enquête du Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports - CEDRE - "Compétences mathématiques en fin d'école en 2008, 2014 et 2019"](#): "54.4% des élèves ont des acquis fragiles voire insuffisants en mathématiques à la fin du CM2"

¹³ [Rapport de l'Académie des sciences et de l'Académie des technologies sur la pratique et la formation en sciences et technologies des professeurs de l'école primaire, novembre 2020](#): "Les professeurs des écoles ne sont pas, dans l'ensemble, suffisamment préparés pour assurer l'enseignement de S&T, en ayant une confiance suffisante en eux-mêmes. Ils sont en effet majoritairement issus de formations non scientifiques. Ce déficit n'est actuellement compensé ni par une formation initiale adéquate, ni par une formation continue à la hauteur des enjeux. L'ensemble de ces observations souligne la complexité et la difficulté d'enseigner la S&T par des professeurs d'école dans leur environnement de travail."

¹⁴ Le Figaro, 16 mai 2014 - [Devenir professeur avec 4/20 de moyenne, c'est possible](#)

¹⁵ [PIRLS 2016 - évaluation internationale des élèves de CM1 en compréhension de l'écrit, évolution des performances sur quinze ans](#): "Avec un score de 511 points, la France se situe au-delà de la moyenne internationale (500 points) mais en deçà de la moyenne européenne (540 points) et de celle de l'OCDE

1.2 Cadre constitutionnel

L'étude d'impact estime que le Conseil constitutionnel n'a jamais jugé que l'instruction dans la famille constituait une composante de la liberté d'enseignement.

Une autorisation préalable à l'exercice d'une liberté fondamentale est inconstitutionnelle. Les jurisprudences Constitutionnelles et du Conseil d'Etat ont d'ailleurs déjà pu statuer sur cette question, en confirmant en 2017 l'IEF comme une liberté constitutionnelle.

En 2017, le Conseil d'Etat, dans une décision du [19 juillet 2017 n°406150](#), a jugé que le principe de la liberté d'enseignement « qui figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République implique (...) le droit pour les parents de choisir pour leurs enfants des méthodes alternatives à celles proposées par le système scolaire public **y compris l'instruction au sein de la famille** »

Chaque fois que le Conseil d'Etat a dégagé un principe fondamental reconnu par les lois de la République, il a été suivi par le Conseil Constitutionnel.

Rappelons par ailleurs que la possibilité de pratiquer librement l'instruction à domicile avec un contrôle des pouvoirs publics était une volonté forte réaffirmée par Jules Ferry lui-même contre ceux – et ils étaient nombreux – qui voulaient y porter atteinte. Ainsi, même si l'instruction en famille n'était pas reconnue comme une composante de la liberté d'enseignement, il faudrait encore que l'atteinte portée à cette liberté reconnue de longue date soit nécessaire et proportionnée.

Or, le Conseil d'Etat lui-même constate que :

- les carences, si elles sont avérées, concerneraient une faible proportion de situations ;
- l'augmentation du nombre d'enfants instruits en famille et les difficultés en terme de moyens pour les services académiques « ne sont pas de nature à justifier la suppression de la liberté pour les parents de recourir à ce mode d'instruction ».

C'est déjà reconnaître que le passage d'un régime de déclaration à un régime d'autorisation n'est ni nécessaire, ni proportionné.

(541 points). Depuis PIRLS 2001, la performance globale française baisse progressivement à chaque évaluation. En 2016, l'écart est significatif et représente - 14 points sur la période de quinze ans.”

1.3 Cadre conventionnel

L'Etude d'impact cite l'exemple allemand (CEDH, 11 septembre 2006, n° 35504/03, Konrad c/ Allemagne) pour argumenter que la CEDH ne s'oppose pas à ce qu'un Etat partie impose la scolarisation

[L'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#) entré en vigueur en 1952 indique que « *L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques* ».

A l'époque, le rapporteur Pierre Henri Teitgen précisait « *il ne nous paraît pas possible de limiter, dans un texte de cette importance, le droit du père de famille à la seule éducation des enfants* ». Selon Pierre Henri Teitgen, le texte doit aussi garantir « *le droit fondamental qui appartient à tout père de famille de faire élever et instruire ses enfants selon sa conscience, quels que soient les impératifs de sa conscience, et ce n'est pas à l'Etat d'en juger* ».

A la différence de l'Allemagne qui a interdit l'école à la maison en 1938, la France a accédé à la Convention européenne alors qu'elle permettait aux familles d'avoir recours, par un simple régime de déclaration, à l'instruction à domicile. Cela signifie que toute restriction apportée à cette liberté, en vertu de l'article 2 du protocole, doit être soumise au contrôle de la Cour. La Cour est donc tenue de censurer toute restriction qui ne serait pas nécessaire, c'est-à-dire proportionnée au but poursuivi. Tel est indéniablement le cas de la mesure proposée puisqu'on a bien vu que les carences invoquées dans l'étude d'impact ne sont pas démontrées et qu'elles sont qualifiées par le Conseil d'Etat de faibles !

La jurisprudence de la Cour a défini la notion de conviction : l'expression « *conviction philosophique* » vise « *des convictions qui méritent respect dans une société démocratique et, de plus, ne vont pas à l'encontre du droit fondamental de l'enfant à l'instruction* ». Les convictions religieuses protégées sont celles qui sont liées à une « religion connue » à l'exclusion de celle des sectes. La Cour a également jugé que « *les parents ne sauraient, sous couvert de leurs convictions, méconnaître le droit de l'enfant à l'instruction* ». L'article 21 serait inconstitutionnel en ce qu'il interdit aux parents de faire état, dans leurs demandes d'autorisation, de *leurs convictions politiques, philosophiques ou religieuses*. En effet, l'article 21, dans sa nouvelle rédaction, ne se contente pas de maintenir un régime d'autorisation. Il indique que les parents ne pourront plus exprimer de motivations

politiques, philosophiques ou religieuses lesquelles deviennent, de facto, censurées¹⁶. Ce faisant, l'article 21 du projet de loi heurte de front l'article du 2 du Protocole de la Convention européenne des droits de l'homme.

Si l'article 21 n'était pas modifié, des parents pourraient, avec succès, aller devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme et la France se trouverait, une nouvelle fois, condamnée.

1.4 Eléments de droit comparé (pays qui ont interdit ou restreint l'IEF)

L'étude d'impact cite cinq pays de l'Union Européenne où l'instruction en famille est interdite: Allemagne, Croatie, Grèce, Pays-Bas, Suède.

Cela signifie donc que l'instruction en famille est autorisée dans vingt-deux pays de l'Union Européenne, soit l'immense majorité... Et que la tendance est plutôt, très largement, à l'accueil, à l'accompagnement et à l'inclusion de l'IEF plutôt qu'à son interdiction.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

2.1 Nécessité de légiférer

“Cette mesure (...) constitue un levier de justice sociale et de réussite pour tous les élèves, visant à leur offrir les mêmes chances de réussite dans leur scolarité.”

La scolarisation obligatoire accentuerait les inégalités territoriales: les familles vivant en zone rurale n'ont souvent que l'IEF comme unique accès à la liberté pédagogique, par manque d'alternative à l'école publique de leur zone.

¹⁶ [article 21 alinéa 8, projet de loi confortant les principes républicains, 2020](#): “L'autorisation mentionnée au premier alinéa ne peut être accordée que pour les motifs suivants, sans que puissent être invoquées les convictions politiques, philosophiques ou religieuses des personnes qui sont responsables de l'enfant”

La scolarisation obligatoire accentuerait les inégalités financières et socio-culturelles: seules les familles ayant les moyens financiers auraient accès à la liberté pédagogique en finançant la scolarité de leurs enfants dans des établissements privés.

De fait, la scolarisation obligatoire transformerait la liberté d’instruction en privilège réservé aux populations urbaines et aisées. **Loin d’être un levier de justice sociale, elle exacerberait les inégalités régionales, sociales et culturelles.**

Par ailleurs, en standardisant l’offre éducative, la scolarisation obligatoire nie les spécificités des individus et les difficultés, ponctuelles ou structurelles, pouvant être rencontrées dans le parcours des enfants. On ne peut offrir les mêmes chances de réussite à chacun en appliquant à tous la même recette éducative. **Loin d’être un levier de réussite pour tous les élèves, cette démarche accentuerait les inégalités d’apprentissage.**

2.2 Objectifs poursuivis

L’étude d’impact liste les différents objectifs poursuivis par l’article 21: meilleurs apprentissages, identification précoce des difficultés rencontrées par l’enfant, assurance d’un niveau disciplinaire requis, socialisation de l’enfant.

Notons qu’aucun des objectifs listés ici ne répond à l’objectif déclaré du projet de loi visant à conforter les principes républicains, soit lutter contre l’entrisme communautariste « dont l’ambition est de faire prévaloir des normes religieuses sur la loi commune » et qui « enclenche une dynamique séparatiste qui vise à la division ». A priori il ne s’agit en aucun cas d’améliorer le niveau d’instruction des élèves !

“Les constats dressés par les personnes chargées du contrôle pédagogique permettent de pointer des carences récurrentes dans l’instruction dispensée en famille.”

Notons encore une fois l’absence criante de sources vérifiables pour justifier les reproches faits à l’IEF. Est-il possible d’avoir accès à ces constats? A des données concrètes, chiffrées? En leur absence, ces affirmations ne sont que cela: des affirmations, en aucun cas des faits. Nous pourrions les réécrire en faveur de l’IEF avec la même légitimité.

Enfin rappelons que les familles en IEF, tout comme l’école, n’ont pas d’obligation de résultats mais de moyens. On ne saurait donc exiger des familles instruisant leurs enfants à domicile d’atteindre des

résultats auxquels l'école elle-même ne prétend pas (rapports PISA, CEDRE, PIRLS, voir notes de bas de page 11, 12, 13, et 14 ci-dessus).

3. Options possibles et dispositifs retenus

3.1 Options envisagées

L'étude d'impact mentionne que l'inscription obligatoire au CNED n'a pas été retenue "pour éviter une atteinte au droit à la concurrence et à la liberté d'enseignement"

La meilleure façon d'éviter une atteinte au droit à la liberté d'enseignement consisterait encore à ne pas l'attaquer...

3.2 Dispositif retenu

Après passage au Conseil d'Etat, le texte propose aujourd'hui de rendre obligatoire la scolarisation à partir de trois ans, sauf dérogation accordée annuellement par l'autorité de l'Etat compétente en matière d'éducation. Cette autorisation ne peut être accordée que pour les motifs suivants, sans que puissent être invoquées les convictions politiques, philosophiques ou religieuses des personnes qui sont responsables de l'enfant :

1. L'état de santé de l'enfant ou son handicap ;
2. La pratique d'activités sportives ou artistiques intensives ;
3. L'itinérance de la famille en France ou l'éloignement géographique d'un établissement scolaire;
4. 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'enfant¹⁷.

¹⁷ [Projet de loi confortant les principes républicains, article 21](#)

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 Impacts juridiques (changement sur le texte si PDL adopté)

Pas de modification sur ce que décrit l'étude d'impact.

4.2 Impacts sur les entreprises

L'étude d'impact ne cite que les impacts sur le CNED et les établissements d'enseignement privé à distance.

Les familles pratiquant l'IEF investissent dans des manuels et des supports de cours, dont les éditeurs perdraient une grande partie de leur clientèle si la loi était adoptée. De nombreuses entreprises et auto-entrepreneurs français proposent des programmes ponctuels ou annuels pour accompagner les familles (dont Le monde de Mei et Noé, les programmes des *Oiseaux Libres*, la plateforme *Comptoir des Cours* ne sont que quelques exemples): ces entreprises seraient obligées de fermer leurs portes si la loi était adoptée.

Enfin de nombreux fournisseurs d'ateliers et activités thématiques connaîtraient une baisse de leur revenu s'ils devaient renoncer à accueillir des groupes d'enfants en IEF (ateliers sciences proposés par Les savants fous, ateliers nature proposés par le Club pour la Nature - CPN...).

4.3 Impacts budgétaires

L'étude d'impact chiffre l'augmentation à 19 200 élèves supplémentaires dans le premier degré public, soit un coût brut évalué à 840 équivalent temps plein (ETP). "Cependant, la baisse démographique concomitante du nombre d'élèves et la répartition de ces mouvements sur un nombre très important de classes limiteront les ouvertures de classes et le besoin réel d'emplois supplémentaires à un volume qui peut être évalué à un maximum de 420 emplois."

Les auteurs de l'étude ne citent pas les sources et ne livrent pas le détail du calcul permettant de réduire de moitié les besoins en encadrement pour ces nouveaux élèves. Nous considérons donc le chiffre de 840 ETP plus réaliste.

Le salaire net mensuel moyen perçu par les enseignants à temps complet du premier degré en 2019 était d'environ 28 000€. Nous pouvons donc estimer l'impact sur le premier cycle à un minimum de 11,7

M€ (420 ETP) jusqu'à 23,5M€ (840 ETP). A cela peut aussi s'ajouter les charges annexes au salaire perçu par les enseignants correspondant aux diverses cotisations employeurs.

L'étude d'impact chiffre l'augmentation à 5 250 élèves supplémentaires dans le second degré public, soit un coût brut évalué à 337 ETP. "Dans le second degré public, la très grande majorité des académies connaîtra une croissance des effectifs au collège à la rentrée scolaire 2021, à laquelle viendrait s'ajouter le flux d'élèves à « rescolariser »."

Les auteurs de l'étude ne citent pas les sources et ne livrent pas le détail de leur calcul.

Le salaire net mensuel moyen perçu par les enseignants à temps complet du second degré en 2019 était d'environ 32 000€. Nous pouvons donc estimer l'impact sur le deuxième cycle à 10,9M€ (337 ETP). A cela peut aussi s'ajouter les charges annexes au salaire perçu par les enseignants correspondant aux diverses cotisations employeurs.

L'étude d'impact chiffre l'augmentation à un total d'environ 29 000 inscriptions supplémentaires dans les établissements d'enseignement publics et privés à compter de la rentrée scolaire 2021.

Nous évaluons la facture totale pour l'Education Nationale, au minimum, entre 32,5 M€ à 44,5 M€ en utilisant uniquement les éléments mentionnés dans l'étude et sans prendre en compte plusieurs éléments complémentaires qui devraient s'ajouter à la prise en charge d'un élève :

1. Premier cycle public : 11,7 M€ à 23,5 M€
2. Deuxième cycle public : 10,9 M€
3. Premier cycle privé (chiffres de l'étude d'impact non retravaillés): 2,8 M€
4. Deuxième cycle privé (chiffres de l'étude d'impact non retravaillés) : 0,85 M€
5. L'allocation de rentrée scolaire (ARS) (famille IEF non éligibles aujourd'hui) : 6,25 M€

Une évaluation plus fine devrait être conduite en tenant compte des académies les plus touchées et de la globalité des dépenses qu'entraîne l'augmentation du nombre d'élèves dans une académie.

4.4 Impacts sur les collectivités territoriales

L'étude d'impact évalue à 69,6 millions d'euros la facture d'accueil des enfants précédemment en IEF par les collectivités territoriales, avant de la réduire à zéro par des considérations démographiques

Encore une fois aucune source n'est avancée pour justifier ladite baisse démographique qui annulerait tous les coûts de scolarisation des enfants en IEF à partir de 2021.

En combinant facture pour l'Education Nationale et facture pour les collectivités territoriales, nous arrivons à un **coût total de cet article pour l'Etat de 114,1 millions d'euros annuellement.**

4.5 Impacts sur les services administratifs

L'étude d'impact souligne que les services administratifs auront moins de contrôles à organiser, ce qui devrait en théorie les soulager. Ils devront cependant traiter les demandes d'autorisation, qui auront à être validées par les médecins conseillers techniques et les services académiques.

Le type de travail changera, mais la charge de travail ne semble pas s'alléger pour les services administratifs. Pour s'en sortir, l'étude précise que...

"L'autorisation sera placée sous l'empire du silence valant refus."

Ce qui serait bien la première fois dans l'histoire du Droit français! Aujourd'hui, toutes les demandes administratives, allant jusqu'aux demandes de naturalisation, sont placées sous l'empire du silence valant acceptation. Il semble peu probable que le législateur change brutalement son fusil d'épaule, sous peine d'être taxé de faute d'égalité: a priori, cette clause n'est pas tenable. Cela confirme que **l'obligation de scolarisation ne soulagera en rien les services administratifs.**

4.6 Impacts sociaux

4.6.1 Impacts sur les personnes en situation de handicap

“La présente mesure (...) renforce la portée de l'école inclusive puisqu'elle réaffirme la nécessité d'assurer la scolarisation du plus grand nombre d'élèves.”

Pourtant, dès la genèse de cet article de loi, il a été affirmé et répété que **les 25 000 enfants scolarisés à la maison pour raison de santé n'étaient pas visés par cette mesure**. Certains détracteurs de cet article lui reprochent d'ailleurs de ne pas vouloir trouver de solutions pour les enfants en situation de handicap souhaitant rejoindre les bancs de l'école mais que l'institution ne peut accueillir, faute de moyens.

4.6.2 Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

L'étude d'impact indique que cette mesure favorisera l'acquisition par les élèves d'une culture d'égalité entre les femmes et les hommes, et favorisera leur égal accès aux formations et aux carrières. “La mixité des métiers et l'égalité professionnelle en seront renforcées.”

Selon l'Observatoire des inégalités¹⁸, qui a étudié les données fournies par le Ministère de l'Education Nationale¹⁹, “les filles demeurent sous-représentées dans les formations scientifiques et technologiques”: bien que majoritaires dans l'enseignement supérieur, elles ne seraient que 40% dans ces filières. Comment alors peut-on garantir que la scolarité obligatoire favorise l'égal accès aux formations et aux carrières? Quelles sources, quelles données concrètes démontrent que l'école sur ce sujet fait mieux que l'instruction en famille et que la scolarisation obligatoire de 0,4% d'enfants améliorera ces statistiques?

¹⁸ Observatoire des inégalités, 2018 - [“Les filles stagnent dans les filières scientifiques de l'enseignement supérieur”](#)

¹⁹ Ministère de l'Education Nationale, de la Jeunesse et des Sports - [“Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche 2019”](#)

“La mesure proposée pourrait enfin entraîner une amélioration du taux d’emploi des femmes.”

Pourquoi? Comment? L’étude d’impact ne le précise pas.

4.6.3 Impacts sur la jeunesse

“En rendant obligatoire la scolarisation pour les enfants âgés de trois à seize ans dans un établissement d’enseignement, cette mesure participe directement au renforcement de la protection de la jeunesse pour près de 29 000 enfants.”

Est-ce à dire que tous les enfants actuellement instruits en famille sont en danger auprès de leurs parents et relèvent d’une politique de protection de l’enfance? Voilà une accusation très grave et qui n’est encore une fois soutenue par aucune source ou donnée tangible.

“La mesure proposée aura un impact en faveur du droit à l’éducation de l’enfant que l’Etat a le devoir d’assurer. (...). Elle permettra d’assurer le respect du droit à l’instruction, l’égalité entre tous les enfants et de lutter contre le séparatisme social.”

L’article 21 n’apporte aucune disposition permettant de favoriser plus qu’aujourd’hui le droit des enfants à recevoir une instruction, tel que détaillé dans les sections 1.1 et 1.1.2 du présent document.

Néanmoins, l’étude d’impact et la totalité du texte de loi ne semblent prévoir aucune disposition pour:

1. Soutenir l’identification et l’instruction des enfants “hors-radar” non-recensés par les mairies et littéralement abandonnés par ce projet de loi
2. Favoriser l’inclusion et la prise en charge par les écoles des enfants en situation de handicap
3. Favoriser l’inclusion et la prise en charge des enfants présentant un trouble du spectre de l’autisme (TSA), trouble(s) DYS, trouble du déficit de l’attention avec ou sans hyperactivité (TDAH)...
4. Identifier une piste de solution pour les enfants en difficulté scolaire grave pour lequel aucun établissement n’a pu identifier de solution
5. Identifier des pistes de solutions pour le harcèlement scolaire

En conclusion, l’article 21 du Projet de loi confortant les principes républicains est hors-sujet, inefficace, anticonstitutionnel et inégalitaire. Pour respecter les principes républicains, il doit être supprimé du projet de loi.