

Paris, le 30 novembre 2012

Décision du Défenseur des droits n°MLD/2012-167

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées du 13 décembre 2006 ;

Vu la Constitution du 4 octobre 1958, notamment son Préambule ;

Vu la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées ;

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

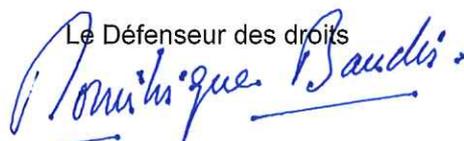
Vu le code de l'éducation ;

Vu le code pénal ;

Le Défenseur des droits constate, au vu notamment des situations dont il est saisi, que les enfants handicapés sont confrontés à des difficultés de nature à compromettre leur droit à participer de manière effective, comme tous les autres enfants, aux activités périscolaires et extrascolaires. Aussi, le Défenseur des droits recommande :

- au ministre de l'Education nationale, dans le cadre du projet annoncé de réforme de l'école et des rythmes scolaires, de veiller à prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés, s'agissant en particulier des besoins d'accompagnement sur le temps périscolaire ;
- au ministre de l'Intérieur, à la ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative, à la ministre des Affaires sociales et de la Santé, et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion d'adapter les dispositions législatives et réglementaires existantes en précisant les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants handicapés dans les structures d'accueil collectif de loisirs.

Le Défenseur des droits demande à être informé du suivi de ces recommandations dans un délai de trois mois à compter de la notification de la présente.

Le Défenseur des droits


Dominique Baudis

RECOMMANDATIONS

Le principe d'égalité de traitement des enfants handicapés avec les autres enfants et le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant sont affirmés par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées et la Convention internationale des droits de l'enfant, en vertu desquelles il revient aux Etats de prendre les mesures nécessaires pour garantir aux enfants handicapés la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales.

A ce titre, l'article 30.5 d) de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées reconnaît aux enfants handicapés le droit de « *participer, sur la base de l'égalité avec les autres enfants, aux activités ludiques, récréatives, de loisir et sportives, y compris dans le système scolaire* ». De même, selon l'article 31.1 de la Convention internationale des droits de l'enfant, tout enfant a « *droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge, et de participer librement à la vie culturelle et artistique* ».

Par ailleurs, le préambule de la Constitution française se réfère au préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, qui énonce dans ses articles 11 et 13 : « *Elle [la Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, [...] le repos et les loisirs* » et « *l'égal accès de l'enfant [...] à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* ».

Selon les articles L. 114-1 et L. 114-2 du code de l'action sociale et des familles : « *Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté. L'Etat est garant de l'égalité de traitement des personnes handicapées sur l'ensemble du territoire et définit des objectifs pluriannuels d'actions (...). A cette fin, l'action poursuivie vise à assurer l'accès de l'enfant, de l'adolescent ou de l'adulte handicapé aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et son maintien dans un cadre ordinaire de scolarité, de travail et de vie* ».

Il est rappelé que la création de structures d'accueil collectif périscolaire et extrascolaire¹ n'est pas obligatoire. Toutefois, dès lors qu'elles sont créées, leur fonctionnement doit respecter le principe d'égal accès au service public.

En dépit des obligations qui incombent aux pouvoirs publics en vertu de ces textes, le Défenseur des droits constate, au vu notamment des situations dont il est saisi, que de nombreux enfants handicapés sont confrontés à des difficultés de nature à compromettre leur droit à participer de manière effective, comme tous les autres enfants, aux activités périscolaires et extrascolaires.

Conscient du rôle déterminant que jouent ces activités dans la réussite scolaire, l'épanouissement de la personnalité et l'apprentissage de la vie sociale de tout enfant, le Défenseur des droits a décidé de mener une réflexion sur les conditions visant à rendre effectifs pour les enfants handicapés, le droit à l'éducation ainsi que le droit à participer aux activités ludiques, récréatives, de loisirs et sportives.

I. Sur les difficultés rencontrées par les enfants en situation de handicap dans l'accès aux activités périscolaires et extrascolaires

L'égal accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extrascolaires suppose que des mesures adaptées, notamment sous la forme d'un accompagnement spécifique, soient prises pour répondre aux besoins des enfants accueillis chaque fois que nécessaire.

Or, faute de moyens suffisants et coordonnés, les structures d'accueil se trouvent aujourd'hui confrontées, à des difficultés pour mettre en place les réponses appropriées. Cette situation se traduit bien souvent par des refus d'accès ou des décisions d'exclusion d'enfants handicapés des activités périscolaires et extrascolaires, objectivement justifiés ou fondés sur des considérations subjectives (peurs, méconnaissance du handicap...), laissant la plupart du temps les enfants et leurs familles totalement démunis.

¹ Au sens de la circulaire n° 98-144 du 7 juillet 1998 (NOR/SCOB9801882C), le temps périscolaire, qui doit être distingué du temps extrascolaire, se situe immédiatement avant ou après l'école et comprend : « *Le temps du transport ; La période d'accueil avant la classe ; Le temps de la restauration à l'école ; Après la classe, les études surveillées, l'accompagnement scolaire, les activités culturelles ou sportives et le mercredi après-midi* ». Le temps extrascolaire est, quant à lui, situé en soirée, le mercredi lorsqu'il n'y a pas classe, en fin de semaine et pendant les vacances.

Ces insuffisances sont d'autant plus manifestes, s'agissant de l'accueil périscolaire, que le nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire a très fortement augmenté ces dernières années.

Afin d'identifier les difficultés rencontrées les besoins en matière d'accueil d'enfants en situation de handicap et les réponses envisageables, la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) du Loiret a interrogé, en 2011, les structures d'accueil collectif de loisirs du département pour connaître leur situation². Environ la moitié des structures répondant à l'enquête a déjà accueilli un enfant en situation de handicap ; 59% d'entre elles indiquent avoir rencontré des difficultés lors de cet accueil en ce qui concerne, notamment, le besoin de renforcer, d'organiser et de former l'équipe. La gestion des relations avec les parents, la réaction des autres enfants et la non-adéquation des activités proposées sont également fréquemment citées parmi ces difficultés.

Il ressort également de cette enquête que peu de structures ont fait figurer la volonté d'accueillir des enfants en situation de handicap et les modalités de cet accueil dans leurs projets éducatifs et pédagogiques (29% des structures l'ont indiqué dans leur projet éducatif et 26% dans leur projet pédagogique) alors même que cette prise en compte est déterminante pour une intégration réussie.

Actuellement, faute de cadre légal adapté, les modalités d'accueil des enfants handicapés en structure d'accueil collectif de loisirs ne reposent que sur des initiatives locales.

Une enquête sur l'accueil des enfants handicapés en structures d'accueil de loisirs ou de jeunes a été menée dans sept départements par les délégués territoriaux du Défenseur des droits³. Diverses mesures favorisant l'accueil d'enfants en situation de handicap ont été recensées, notamment la mise en place de groupes de travail, d'actions de sensibilisation et de formation, d'aides financières ponctuelles, de partenariats entre les acteurs du milieu spécialisé et ceux du milieu ordinaire, ou encore l'élaboration de guides pratiques et de brochures à destination des familles.

Une consultation menée par les services du Défenseur des droits, d'enfants porteurs ou non d'un handicap, dans plusieurs centres de loisirs, a fait apparaître les bienfaits de la mixité pour l'épanouissement individuel et l'apprentissage collectif.

Les CAF se sont en particulier fortement mobilisées notamment en soutenant les actions et projets menés localement et en participant à la mise en place des aménagements et de leur financement à l'occasion de l'appel à projet, lancé à titre expérimental, dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion (COG) signée entre l'État et la Caisse Nationale des Allocations Familiales pour la période 2009-2012 ; 70 CAF sur 100 ont répondu à l'appel d'offre, ce qui a permis de multiplier par quatre le nombre d'heures d'accueil dont ont bénéficié les enfants handicapés.

Toutefois, l'accueil des enfants handicapés en structures d'accueil collectif de loisirs reste rare. Face aux refus d'accueil et par manque d'information, les familles, déjà confrontées à des difficultés en matière de scolarisation, renoncent à intégrer leur enfant dans les accueils de loisirs ordinaires.

Au vu des situations portées à la connaissance du Défenseur des droits, ainsi que des constats ressortant de l'étude menée par la Plate-Forme nationale « Grandir ensemble »⁴, il apparaît ainsi que les freins à l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires et extrascolaires reposent principalement sur :

- le manque d'effectif des structures d'accueil de loisirs pour répondre aux besoins spécifiques engendrés par l'accueil d'enfants handicapés et, en conséquence, le risque lié à la sécurité des enfants accueillis et la responsabilité qui en découle ;
- l'absence de formation des animateurs des structures d'accueil collectif de loisirs à l'accueil des enfants handicapés et, par suite, leur crainte exprimée d'accompagner des enfants handicapés ;

² Le questionnaire a été diffusé auprès de 143 gestionnaires d'Accueils de Loisirs Sans Hébergement (ALSH), 81 gestionnaires ont répondu qui représentent 112 structures (70 accueils périscolaires, 90 accueils extrascolaires et 53 organisateurs de séjours accessoires à l'accueil de loisirs).

³ Cette enquête a été menée dans les départements suivants : Doubs (25), Gard (30), Haute-Garonne (31), Loiret (45), Moselle (57), Pas-de-Calais (62), Seine-St-Denis (93)

⁴ Regroupant une trentaine d'organisations locales ou nationales, organismes gestionnaires, associations représentatives de parents d'enfants handicapés, la Plate-Forme Nationale Grandir Ensemble a publié, en juin 2009, un rapport qui formule 15 propositions pour améliorer l'accès des enfants en situation de handicap aux lieux d'accueil de la petite enfance, de loisirs ou de vacances

En ce qui concerne les activités extrascolaires :

- 1) l'absence de cadre légal pour le financement de l'accueil des enfants handicapés dans les structures d'accueil de loisirs et le manque de coordination des financements facultatifs existants ;
- 2) l'absence de procédure d'appréciation objective des besoins d'accompagnement des enfants handicapés accueillis en structures d'accueil collectif de loisirs par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), ayant pour effet de laisser aux seuls responsables des structures d'accueil le soin de déterminer la nature des besoins de l'enfant et des réponses à mettre en place.

II. L'obligation pour l'Etat de prendre en charge les mesures nécessaires à l'accueil des enfants handicapés dans le cadre périscolaire

L'article L. 551-1 du code de l'éducation dispose : « *Des activités périscolaires prolongeant le service public de l'éducation peuvent être organisées avec le concours notamment des administrations, des collectivités territoriales, des associations et des fondations, sans toutefois se substituer aux activités d'enseignement et de formation fixées par l'Etat. Elles visent notamment à favoriser, pendant le temps libre des élèves, leur égal accès aux pratiques culturelles et sportives et aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les établissements scolaires veillent, dans l'organisation des activités périscolaires à caractère facultatif, à ce que les ressources des familles ne constituent pas un facteur discriminant entre les élèves* ».

En s'inscrivant dans le prolongement du service public de l'éducation, les activités périscolaires relèvent du droit à l'éducation.

Or, aux termes de l'article L. 111-1 du code de l'éducation : « *Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté* ».

A cette fin, l'article L.112-1 du même code prévoit : « *Pour satisfaire aux obligations qui lui incombent (...), le service public de l'éducation assure une formation scolaire, professionnelle et supérieure aux enfants, aux adolescents et aux adultes présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant. Dans ses domaines de compétences, l'Etat met en place les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes handicapés* ».

Dans un arrêt du 20 avril 2011 (CE, 20 avril 2011, *Ministre de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative c/M. et Mme SUEL*, n°345442), le Conseil d'État a jugé qu'il « *incombe à l'État, au titre de sa mission d'organisation générale du service public de l'éducation, de prendre l'ensemble des mesures et de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour que le droit à l'éducation et l'obligation scolaire aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif ; à cette fin, la prise en charge par celui-ci du financement des emplois des assistants d'éducation qu'il recrute pour l'aide à l'accueil et à l'intégration scolaires des enfants handicapés en milieu ordinaire n'est pas limitée aux interventions pendant le temps scolaire* ».

Ce faisant, le Conseil d'Etat reconnaît l'obligation pour l'Etat de prendre en charge les mesures propres à assurer l'accès des enfants handicapés aux activités périscolaires, alors même que ces activités ne relèveraient pas, en tant que telles de sa compétence, dès lors ces mesures apparaissent comme une composante nécessaire à la scolarisation de l'enfant et qu'elles sont préconisées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

III. L'absence de cadre normatif pour l'accès des enfants handicapés aux activités extrascolaires

Le principe de l'égalité d'accès aux loisirs des enfants handicapés est notamment reconnu par la Convention internationale des droits de l'enfant et la Convention relative aux droits des personnes handicapées. Or, d'une part, l'article 4 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits lui a confié pour mission de défendre et de promouvoir non seulement les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France mais également son intérêt supérieur. D'autre part, le Premier ministre a confié au Défenseur des droits la mission de mécanisme indépendant participant au dispositif de promotion, protection et suivi de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

L'article 31 de la Convention internationale des droits de l'enfant impose aux Etats parties de reconnaître « à l'enfant le droit au repos et aux loisirs, de se livrer au jeu et à des activités récréatives propres à son âge, et de participer librement à la vie culturelle et artistique. Les Etats parties respectent et favorisent le droit à l'enfant de participer pleinement à la vie culturelle et artistique, et encouragent l'organisation à son intention de moyens appropriés de loisirs et d'activités récréatives, artistiques et culturelles, dans des conditions d'égalité ».

En outre, l'article 23-1 de la Convention prévoit que « les Etats parties reconnaissent que les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité ».

Selon l'article 23-2, il revient aux Etats parties de reconnaître le droit des enfants handicapés de bénéficier d'aide adaptée. Cette aide « est conçue de telle sorte que les enfants handicapés aient effectivement accès [...] aux activités récréatives ».

Dans son observation générale n°9 de 2006 (§§70 et 71), publiée le 27 février 2007, le comité des droits de l'enfant des Nations Unies a précisé la portée de ce droit. Selon le comité : « Cet article doit être interprété comme faisant référence à l'âge et aux capacités de l'enfant sur les plans mental, psychologique et physique. Le jeu est reconnu comme le meilleur moyen d'acquérir diverses aptitudes, y compris celle de vivre en société. Les enfants handicapés s'intègrent parfaitement dans la société lorsqu'on leur offre la possibilité et le temps de jouer en compagnie d'autres enfants (handicapés ou non) ainsi que des lieux ad hoc. Des activités récréatives et ludiques devraient être enseignées aux enfants handicapés d'âge scolaire. Il faut offrir aux enfants handicapés des chances égales de participer à diverses activités culturelles et artistiques mais aussi sportives. Ces activités doivent être considérées à la fois comme un moyen de s'exprimer et un moyen d'atteindre une qualité de vie satisfaisante ».

En écho à ces stipulations, l'article 4 1° a) de la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées dispose qu'« les États Parties s'engagent à garantir et à promouvoir le plein exercice de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales de toutes les personnes handicapées sans discrimination d'aucune sorte fondée sur le handicap. À cette fin, ils s'engagent à adopter toutes mesures appropriées d'ordre législatif, administratif ou autre pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention ».

L'article 30.5 d) de la même Convention prévoit que les Etats parties prennent les mesures appropriées pour « Faire en sorte que les enfants handicapés puissent participer, sur la base de l'égalité avec les autres enfants, aux activités ludiques, récréatives, de loisir et sportives, y compris dans le système scolaire ».

En outre et plus précisément, l'article L.114-1 du code de l'action sociale et des familles : « Toute personne handicapée a droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité nationale, qui lui garantit, en vertu de cette obligation, l'accès aux droits fondamentaux reconnus à tous les citoyens ainsi que le plein exercice de sa citoyenneté ». Selon l'article L.114-2 du même code : « Les familles, l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations, les groupements, organismes et entreprises publics et privés associent leurs interventions pour mettre en œuvre l'obligation prévue à l'article L. 114-1, en vue notamment d'assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables. A cette fin, l'action poursuivie vise à assurer l'accès de l'enfant, de l'adolescent ou de l'adulte handicapé aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population et son maintien dans un cadre ordinaire de scolarité, de travail et de vie. Elle garantit l'accompagnement et le soutien des familles et des proches des personnes handicapées ».

Plusieurs mesures, dénuées toutefois de portée normative, ont été prises par le gouvernement français pour répondre à cette obligation qui lui incombe.

Un Protocole⁵ a, ainsi, été mis en place pour favoriser l'accès des enfants et des jeunes atteints de troubles de la santé ou de handicaps aux centres de vacances et de loisirs ordinaires, avec pour objectif « d'aider et de sensibiliser tous les organisateurs de centres de vacances et de loisirs à ce type d'accueil dans des conditions éducatives et médicales adaptées ». Par ailleurs, une Charte de déontologie pour l'accueil des personnes handicapées dans les structures de vacances et de loisirs non spécialisées a été adoptée⁶.

⁵ Recommandations du Secrétariat d'état aux personnes âgées et aux personnes handicapées (février 2001) : « Enfants atteints de troubles de la santé ou de handicap »

⁶ Charte de déontologie pour l'accueil des personnes handicapées dans les structures de vacances et de loisirs non spécialisées, sous le haut patronage du ministre de l'Emploi et de la Solidarité, du ministre de la Jeunesse et des Sports, et du secrétaire d'État au tourisme (juillet 1997)

Si le refus opposé par une structure d'accueil de loisirs à un enfant en raison de son handicap peut constituer une discrimination au sens des articles 225-1 et 225-2 du code pénal, il ressort cependant des réclamations traitées par les services du Défenseur des droits que ces infractions sont la plupart du temps considérées comme insuffisamment caractérisées eu égard aux justifications invoquées par les responsables des structures d'accueil, fondées notamment sur le manque de moyens adaptés dont ils disposent pour accueillir les enfants handicapés.

Ainsi, en l'absence d'un cadre normatif définissant les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants handicapés dans les structures d'accueil collectif de loisirs, le droit pour tout enfant handicapé de participer, sur la base de l'égalité avec les autres enfants, aux activités ludiques, récréatives, de loisir et sportives, reconnu par les Conventions internationales, reste à ce jour sans réelle effectivité.

IV. Recommandations

Au vu de ce qui précède, le Défenseur des droits décide de :

- ⇒ Recommander au ministre de l'Education nationale, dans le cadre du projet annoncé de réforme de l'école et des rythmes scolaires, de veiller à prendre en compte les besoins spécifiques des élèves handicapés s'agissant, en particulier, de la nécessité d'accompagnement par un AVS sur l'ensemble des temps d'activités scolaires et périscolaires, conformément aux préconisations de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) ;
- ⇒ Recommander au ministre de l'Intérieur, à la ministre des Sports, de la Jeunesse, de l'Education populaire et de la Vie associative, à la ministre des Affaires sociales et de la Santé, et à la ministre déléguée chargée des Personnes handicapées et de la Lutte contre l'exclusion, d'adapter les dispositions législatives et réglementaires existantes en précisant les conditions d'accueil et de prise en charge des enfants handicapés dans les structures d'accueil collectif de loisirs. Ce dispositif pourrait notamment prévoir :
 - l'évaluation par l'équipe pluridisciplinaire de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et la préconisation par CDAPH des besoins d'accompagnement de l'enfant handicapé dans le cadre des activités extrascolaires, indépendamment de l'appréciation des besoins liée à l'attribution des prestations accordées à l'enfant handicapé au titre de la compensation du handicap (AEEH ; PCH) ;
 - l'intégration systématique des modalités d'accueil des enfants handicapés dans les projets éducatifs et pédagogiques des structures d'accueil ;
 - les modalités de prise en charge, par les structures d'accueil collectif de loisirs, des accompagnements nécessaires aux enfants handicapés à partir, notamment, de l'évaluation des expérimentations soutenues par les Caisses d'allocations familiales ;
 - l'introduction d'un module sur l'accompagnement des enfants handicapés que l'ensemble des organismes de formation devront mettre en œuvre dans le cadre de la formation des animateurs (BAFA).