

Paris, le 15 mars 2023

---

## Décision du Défenseur des droits n°2022-187

---

### La Défenseure 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 ;

Vu la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu le code de l'éducation ;

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

Vu la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;

Saisie par la mère de X, âgé de 6 ans au moment des faits, du refus d'accès aux activités extrascolaires de la commune de Y, en raison du handicap de son fils ;

Conclut à l'existence d'une discrimination à l'égard de X fondée sur son handicap en matière d'accès à un service public ainsi qu'à une atteinte au droit aux loisirs et à l'intérêt supérieur de l'enfant ;

Recommande au maire de Y d'adopter, pour chaque demande d'accueil d'enfant en situation de handicap au sein des centres de loisirs communaux, une procédure d'évaluation

objective des aménagements éventuellement requis et de leur faisabilité, en se référant notamment au Guide à l'attention des organisateurs et de leur équipe d'animation portant recommandations pour l'accueil des mineurs en situation de handicap en accueil collectifs de mineurs établi par le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports en février 2022 ;

Recommande au maire de Y de sensibiliser ses équipes à l'accueil des enfants en situation de handicap et mettre en place des sessions de formation, en lien éventuel avec le pôle d'appui et de ressources handicap du département ;

Recommande au maire de Y de se saisir de l'accompagnement du pôle d'appui et de ressources handicap du département dans le cadre d'accueil d'enfants en situation de handicap ;

Recommande à l'association des maires de France (AMF) de rappeler aux communes leur responsabilité en matière d'accueil des enfants handicapés sur les temps péri et extrascolaires qu'elles organisent ;

Demande au maire de Y de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

#### **TRANSMISSIONS :**

La Défenseure des droits adresse la présente décision pour information à la famille X, auteure de la saisine et, dans sa version anonymisée, au président de l'association des maires de France pour diffusion à l'ensemble de ses membres.

Claire HEDON

---

## Recommandations au titre de l'article 25 de la loi organique n°2011-33 du 29 mars 2011

---

1. Le Défenseur des droits a été saisi des difficultés rencontrées par X, alors âgé de 6 ans, dans le cadre de son inscription au centre de loisirs de la ville de Y pour l'été 2020. La mère de X, Madame X, dénonçait un refus d'inscription discriminatoire fondé sur le handicap de son fils.

### I- FAITS ET PROCÉDURE :

2. X était, au moment des faits, scolarisé en grande section de maternelle à Y et bénéficiait, sur le temps scolaire, d'un accompagnement individuel par un accompagnant d'élève en situation de handicap (AESH), à hauteur de 10 heures par semaine, conformément à une décision du 23 octobre 2019 de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH). Aucune mention spécifique relative à un besoin d'accompagnement sur les temps périscolaires ne figure dans cette décision.

3. Madame X précise qu'après le déconfinement de mai 2020, son fils était accueilli tous les matins à l'école, sans son AESH, sans difficulté particulière, ainsi que sur les temps périscolaires.

4. Le 11 juin 2020, elle a sollicité l'inscription de son fils au centre de loisirs de sa commune pour l'été 2020. Un accord par mail lui a été adressé le 26 juin. Elle aurait cependant été contactée par téléphone par les services de la mairie, le 29 juin, soit moins d'une semaine avant le début d'accueil du jeune X au centre de loisirs, pour l'informer que son accueil n'était finalement pas possible en raison de ses troubles du comportement liés à son handicap.

5. Un courrier du service animation de la mairie de Y, reçu le 3 juillet 2020, a confirmé ce refus aux motifs que l'accueil des enfants en centre de loisirs devait se faire dans le respect des gestes barrières et de la distanciation sociale prévus par le protocole sanitaire relatif aux accueils collectifs de mineurs pour les vacances d'été.

6. Les services de la mairie ont précisé que l'accueil de X a été réexaminé le lundi 29 juin, et que « *[l']enfant n'est pas adaptable au dispositif sanitaire en vigueur* ».

7. Il apparaît également que la mairie a publié, durant la crise sanitaire, sur son compte Facebook, sans que la date de cette publication ne soit connue du Défenseur des droits, des précisions sur l'accueil des enfants pendant l'été, mentionnant notamment : « *L'application [des] mesures [sanitaires] restrictives ne permet ainsi plus d'accueillir qu'un nombre limité d'enfants pendant les vacances dans les centres de loisirs. Les obligations incluses dans le protocole sanitaire en matière de distanciation sociale comme l'application des normes d'encadrement aboutiront en effet à revoir à la baisse le nombre d'enfants accueillis, et cela*

*concerne notamment ceux porteurs de handicap du fait du désistement des personnels qualifiés pour les encadrer ».*

8. C'est dans ce contexte qu'est intervenue la saisine du Défenseur des droits. En parallèle, le délégué territorial du Défenseur des droits a également été saisi de difficultés similaires par la famille d'un enfant autiste, résidant dans la même commune.

9. Par courrier en date du 28 juillet 2020, les services du Défenseur des droits ont interrogé le maire de Y afin de connaître ses observations concernant la situation de X et le refus d'accès au centre de loisirs de sa commune, dont il aurait fait l'objet, évoquant une possible discrimination fondée sur le handicap de l'enfant.

10. En réponse, par courrier du 14 août 2020, l'adjoint chargé des ressources humaines de la mairie de Y, indique que le refus d'accueillir X était lié, d'une part, à son comportement violent à l'égard des animateurs et de ses camarades et, d'autre part, à l'impératif de sécurité dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19.

11. Concernant les impératifs de sécurité, il précise que *« les enfants accueillis au centre de loisirs doivent se conformer au strict respect des gestes barrières ; cela implique nécessairement que ces enfants respectent les règles fixées par les animateurs. A défaut, ils représentent un danger : ils risquent d'être contaminés ou de contaminer leurs camarades et les animateurs ».*

12. Concernant le comportement de X, l'adjoint au maire de la commune souligne, notamment : *« X est très difficile à gérer. Les parents ont été reçus à plusieurs reprises afin de trouver des solutions permettant à X d'être accueilli dans les meilleures conditions possibles tout en préservant la sécurité des enfants et des équipes pédagogiques »* et l'existence de *« différents rapports rédigés par l'équipe d'animation qui mettent en exergue la violence de ses actes et leur caractère inacceptable ».*

13. Les parents contestent l'existence d'une concertation avec la mairie et indiquent n'avoir eu qu'un seul rendez-vous avec les services de la municipalité concernant l'accueil de leur fils en périscolaire.

14. Malgré la demande expresse faite en ce sens par les services du Défenseur des droits, le 24 septembre 2020, et réitérée le 16 février 2021, aucun document n'a été communiqué par la commune attestant de ces réunions et rapports relatifs au comportement de X.

15. Parallèlement, l'adjoint au maire a également adressé un courrier à l'association ayant représenté la famille X, daté du 7 août 2020, dans lequel les services de la mairie indiquent : *« Pour un accueil de qualité en structure municipale, l'enfant X a besoin d'un accompagnement individuel avec un personnel dédié spécialisé. Malgré le professionnalisme des équipes*

*municipales, la commune n'a pas le personnel suffisamment qualifié pour accompagner X sur le temps scolaire ».*

16. Les services du Défenseur des droits ont adressé à la mairie de Y une note récapitulant l'ensemble des éléments de la situation le 17 juillet 2021. Le maire de Y y a répondu le 6 août 2021.

## **II- ANALYSE :**

### **A. Cadre juridique applicable**

17. Le droit fondamental de tout enfant, y compris les enfants en situation de handicap, aux loisirs s'inscrit dans le respect des engagements internationaux relatifs aux droits de l'homme pris par la France, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH).

18. Aux termes de l'article 3 de la CIDE et de l'article 7 de la CIDPH, dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

19. Conformément à l'article 30.5 d) de la CIDPH, il incombe aux États : *« Afin de permettre aux personnes handicapées de participer, sur la base de l'égalité avec les autres, aux activités récréatives, de loisirs et sportives (...) de prendre des 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 loisirs et sportives, y compris dans le système scolaire... (...) ».*

20. Le droit de tout enfant à participer à des activités de loisirs, dans des conditions d'égalité, est également reconnu à l'article 31 de la CIDE.

21. Comme le note le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale n°9 de 2006, publiée le 27 février 2007 : *« 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 ».*

22. L'article 5 de la CIDPH interdit toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantit aux personnes handicapées une égale et effective protection juridique contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement.

23. L'article 2 de la CIDPH stipule : *« (...) La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable »* et précise que la notion *« d'aménagement raisonnable »* recouvre *« les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induite apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour*

*assurer aux personnes en situation de handicap la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales ».*

24. Ainsi que le précise le Comité des droits des personnes handicapées des Nations-Unies (CRPD)<sup>1</sup>, l'obligation d'aménagement raisonnable est, au même titre que la non-discrimination dont elle fait partie intégrante, d'application immédiate. Elle impose « *l'obligation légale positive d'apporter un aménagement raisonnable qui consiste en une modification ou un ajustement nécessaire et approprié lorsque cela est requis dans une situation donnée pour que la personne handicapée puisse jouir de ses droits ou les exercer* ».

25. Comme l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme, la notion d'aménagement raisonnable ne constitue pas une exception au principe d'égalité mais vise au contraire à en garantir l'effectivité.<sup>2</sup>

26. En droit interne, le préambule de la Constitution française, par référence à l'article 11 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, énonce : « *Elle [la Nation] garantit à tous, notamment à l'enfant, [...] le repos et les loisirs* ».

27. Par ailleurs, le principe d'égal accès des usagers au service public est un principe de valeur constitutionnelle y compris pour les services publics facultatifs<sup>3</sup>. Il convient à ce titre de rappeler que si l'accueil collectif de loisirs organisé par une collectivité publique est un service public à caractère facultatif, dès lors que ce service est créé, il se doit de respecter le principe d'égal accès des usagers aux services publics. Si le principe de la libre administration des communes donne aux maires la liberté de créer ou pas un service public à caractère facultatif, tel un accueil de loisirs, il ne lui donne pas, en revanche, en application notamment du principe général de non-discrimination, un pouvoir souverain d'appréciation quant au droit d'accès au service.

28. Selon les articles 1 et 2 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, constitue une discrimination directe la situation dans laquelle une personne, sur le fondement de son handicap, s'est vue refuser l'accès ou la fourniture d'un service.

29. Toutefois, la loi précise que ce principe ne fait pas obstacle à ce que des différences soient faites à raison du handicap lorsqu'elles sont justifiées par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés.

30. Comme rappelé supra, ces dispositions doivent être lues à la lumière des exigences de la CIDPH au regard de la notion d'aménagements raisonnables.

31. L'article 4 de cette même loi dispose que « *toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il appartient à la partie*

---

<sup>1</sup> Observation générale n° 6 sur l'égalité et la non-discrimination adoptée par le CRPD en 2018

<sup>2</sup> CEDH, 23 février 2016, Çam c/ Turquie (requête n°51500/08)

<sup>3</sup> CAA de Versailles, 28 décembre 2012, Commune de Neuilly-Plaisance, n° 11VE040083

défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ».

32. La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a considéré dans un arrêt en date du 10 juillet 2008<sup>4</sup> que des déclarations publiques discriminatoires suffisent à présumer l'existence d'une discrimination directe, imposant à l'auteur la charge de prouver qu'en l'espèce il n'a pas discriminé.

## **B. Analyse juridique :**

33. L'accueil collectif de mineurs dans un centre de loisirs municipal est un service public facultatif organisé en l'espèce par la commune de Y. Dès lors que ce service est créé, il se doit de respecter le principe d'égal accès des usagers aux services publics, comme rappelé précédemment. A ce titre, il est donc interdit d'en refuser l'accès pour des motifs discriminatoires.

34. Par ailleurs, les déclarations publiques réalisées par la mairie dans son post Facebook, aux termes desquelles : « *L'application des normes d'encadrement aboutiront en effet à revoir à la baisse le nombre d'enfants accueillis, et cela concerne notamment ceux porteurs de handicap du fait du désistement des personnels qualifiés pour les encadrer* », semblent clairement indiquer qu'une catégorie d'enfants pourraient être traitée de manière moins favorable que les autres, sur le fondement de leur handicap.

35. Au-delà de l'effet délétère et dissuasif de telles affirmations sur les réseaux sociaux, notamment à destination des parents et enfants qui seraient amenés à les consulter, celles-ci font peser une forte présomption de discrimination dans l'accueil de ces enfants au centre de loisirs.

36. Il appartient donc à la mairie de Y de produire des éléments objectifs permettant de justifier l'absence de discrimination en matière d'accueil des enfants en situation de handicap.

37. La mairie de Y justifie sa position de refus d'accueil de X durant l'été par des impératifs de sécurité compromis par le comportement de X qui mettrait en péril le respect des mesures sanitaires ainsi que la sécurité des autres enfants accueillis et du personnel.

38. Si la sécurité est une préoccupation légitime, le refus d'accès des personnes en situation de handicap doit être fondé sur une appréciation objective et individualisée de l'aptitude ou non à participer à cet accueil, compte-tenu des aménagements susceptibles d'être mis en place.

39. Comme rappelé dans le courrier du 28 juillet 2020 transmis au maire de Y par les services du Défenseur des droits, la crise sanitaire n'a pas modifié ces obligations. Ainsi, concernant le respect du protocole sanitaire par les enfants à besoins particuliers, il appartenait aux professionnels accueillant les enfants de mettre en place, si nécessaire, une pédagogie adaptée et ludique aux gestes barrière et à la distanciation sociale.

---

<sup>4</sup> Arrêt CJUE, FERYN du 10 juillet 2008, Affaire C-54/07

40. L'adjoint chargé des ressources humaines de la mairie de Y indique que l'accueil de X aurait nécessité un accompagnement individuel spécialisé, et le poste Facebook de la mairie évoque le désistement des personnels qualifiés pour encadrer les enfants en situation de handicap, justifiant ainsi la décision prise de « *revoir à la baisse le nombre de ces enfants accueillis* ».

41. Pour être recevable, la justification fondée sur l'impossibilité d'avoir recours à un personnel dédié nécessitait toutefois qu'une évaluation concrète préalable de la situation de l'enfant et de ses besoins particuliers ait été réalisée, concluant, le cas échéant, à la nécessité d'affecter un accompagnant à temps complet auprès de lui.

42. Il convient, en effet, de rappeler que le besoin d'accompagnement par un AESH sur le temps scolaire n'implique pas nécessairement que l'enfant ait besoin d'un tel accompagnement durant les temps péri et extrascolaires.

43. Or, en l'espèce, il ressort des éléments de l'instruction que le besoin d'un accompagnant dédié auprès de X durant les temps d'activités extrascolaires, dans le contexte lié à la crise sanitaire, ne repose sur aucune évaluation objective préalable.

44. À ce titre, il convient notamment de préciser que le retour de l'enfant sur les temps périscolaires et à l'école, en mai 2020, s'est fait hors présence d'une aide humaine.

45. Par ailleurs, selon Madame X, les parents de X n'auraient été convoqués qu'une seule fois par la mairie l'année précédente pour échanger sur le comportement de X, et aucun travail n'aurait été entrepris avec eux par la suite.

46. Alors que cela lui a été demandé à plusieurs reprises, la mairie n'a communiqué aucun élément probant relatif au comportement violent de l'enfant.

47. Elle ne justifie pas davantage d'aménagements qu'elle aurait pu mettre en place pour accueillir X dans de bonnes conditions. Au contraire, elle indique, dans son courrier du 3 juillet 2020 que l'enfant « *n'est pas adaptable au dispositif sanitaire en vigueur à ce jour* ».

48. En l'absence d'une évaluation de la situation individuelle du jeune X, qui aurait pu permettre d'identifier les aménagements nécessaires et, le cas échéant, l'impossibilité de les mettre en place, la justification donnée par la mairie ne paraît pas recevable.

49. Pour rappel, ce n'est pas à l'enfant de s'adapter mais bien à la structure, au vu d'une évaluation objective de la situation et des besoins de l'enfant pris dans son environnement, de mettre en œuvre les aménagements raisonnables. À défaut, le refus d'accueillir l'enfant est constitutif d'une discrimination.

50. En réponse à la note récapitulative, le maire de la commune indique en premier lieu que l'enquête judiciaire finalisée, le procureur de la République n'a pas souhaité poursuivre la commune sur le fondement d'une quelconque discrimination.

51. Sur ce point, il convient de rappeler que, conformément à la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est chargé de lutter contre les discriminations,



directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, et ce indépendamment de toute poursuite pénale.

52. Le maire de la commune précise également dans sa réponse que la crise du Covid 19, à laquelle il a dû faire face sans aucun moyen ni aide supplémentaire, l'a contraint « à *écarter les enfants turbulents et réduire le nombre d'enfants pouvant être pris en charge afin de limiter le risque de contamination entre les enfants et cela sans qu'il ne soient porteur du moindre handicap* ».

53. Pour étayer cet argument, le maire de la commune de Y joint un ensemble de courriels de refus d'inscription adressés à des parents d'enfants ne présentant pas de handicap, pour se défendre d'un quelconque refus discriminatoire à l'égard de X.

54. Or, dans les situations transmises, il apparaît que les refus d'inscription opposés par la commune sont fondés sur un motif objectif lié au caractère tardif des demandes d'inscription.

55. La demande d'inscription de X avait, quant à elle, été transmise dans les délais par ses parents et acceptée par la commune, ce qui n'est pas contesté, puis refusée après réexamen en raison du handicap de X et de sa prétendue inadaptation au dispositif sanitaire en vigueur et ce, sans évaluation de la situation individuelle de l'enfant et des aménagements nécessaires à son accueil.

56. Au vu de l'ensemble de ces éléments, la Défenseure des droits :

- Conclut à l'existence d'une discrimination à l'égard de X fondée sur son handicap en matière d'accès à un service public ainsi qu'à une atteinte au droit aux loisirs et à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- Recommande au maire de Y d'adopter, pour chaque demande d'accueil d'enfant en situation de handicap au sein des centres de loisirs communaux, une procédure d'évaluation objective des aménagements éventuellement requis et de leur faisabilité, en se référant notamment au Guide à l'attention des organisateurs et de leur équipe d'animation portant recommandations pour l'accueil des mineurs en situation de handicap en accueil collectifs de mineurs établi par le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports en février 2022 ;
- Recommande au maire de Y de sensibiliser ses équipes à l'accueil des enfants en situation de handicap et mettre en place des sessions de formation, en lien éventuel avec le pôle d'appui et de ressources handicap du département ;
- Recommande au maire de Y de se saisir de l'accompagnement du pôle d'appui et de ressources handicap du département dans le cadre d'accueil d'enfants en situation de handicap ;
- Recommande à l'association des maires de France (AMF) de rappeler aux communes leur responsabilité en matière d'accueil des enfants handicapés sur les temps péri et extrascolaires qu'elles organisent.

57. La Défenseure des droits demande au maire de Y de rendre compte des suites données à sa recommandation dans un délai de trois mois à compter de la date de notification de la présente décision.

58. Enfin, la Défenseure des droits adresse la présente décision pour information à la famille X, auteure de la saisine et, dans sa version anonymisée, au président de l'association des maires de France pour diffusion à l'ensemble de ses membres.