

Paris, le 29 mars 2024

Avis du Défenseur des droits n° 24-03

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 ;

Émet l'avis ci-joint sur la proposition de loi n°2106, adoptée par le Sénat, visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap sur le temps méridien.

La Défenseure des droits

Claire HÉDON

Le 5 juillet 2023, une proposition de loi visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des enfants en situation de handicap sur le temps méridien a été déposée au Sénat, par le Sénateur Cédric VIAL.

La Défenseure des droits salue cette proposition de loi dont l'adoption constituerait une avancée et viendrait consacrer l'engagement exprimé par le Premier ministre dans sa déclaration de politique générale du 30 janvier 2024.

En effet, dans son rapport consacré à l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap¹, la Défenseure des droits soulignait les difficultés, notamment financières et de recrutement, apparues dans la mise en œuvre des décisions des 20 novembre et 30 décembre 2020² par lesquelles le Conseil d'État a précisé que la charge financière de l'accompagnement humain des enfants en situation de handicap sur le temps périscolaire incombait aux collectivités locales gestionnaires, l'État restant quant à lui compétent pour assurer la prise en charge de l'accompagnant sur le temps scolaire.

Elle constatait que ces difficultés avaient, en pratique, induit des ruptures de prises en charge importantes pour nombre d'enfants, portant alors atteinte à leur droit à l'éducation.

Si la présente proposition de loi permet de répondre à une partie des difficultés relevées, la Défenseure des droits souhaite toutefois attirer l'attention des parlementaires sur deux aspects qui ne peuvent être occultés dans les débats à venir, au risque de voir perdurer les obstacles à l'accueil des enfants en situation de handicap.

¹ Défenseur des droits, [L'accompagnement humain des élèves en situation de handicap](#), août 2022

² CE, 20 nov.2020, n°422248 ; CE, 30 déc. 2020, n°423550 et 437167

1. L'élargissement de la prise en charge financière par l'État sur tous les temps périscolaires

L'annexe 3 de la circulaire n° 2013-036 du 20 mars 2013, publiée au BO n° 12 du 21 mars 2013, relative au projet éducatif territorial précise que « *le temps périscolaire est constitué des heures qui précèdent et suivent la classe durant lesquelles un encadrement est proposé aux enfants scolarisés* ³».

Le Défenseur des droits a rappelé, à de nombreuses occasions, que le temps périscolaire, qui s'inscrit dans la continuité du temps scolaire, fait partie intégrante du droit à l'éducation. Ne pas permettre à l'enfant en situation de handicap d'être accueilli sur les temps périscolaires constitue une atteinte à son droit fondamental à l'éducation et à la scolarisation.

L'absence d'accompagnement de l'enfant sur ces temps, outre le refus d'accueil qui peut en découler, peut conduire à des ruptures de scolarité et à un isolement social de l'enfant.

Par ailleurs, ces ruptures de prise en charge ont des conséquences pour les familles, le plus souvent les mères, qui se trouvent dans l'obligation de renoncer à l'exercice d'une activité professionnelle pour pouvoir s'occuper de leur enfant⁴.

S'il est vrai que ces difficultés se rencontrent le plus souvent sur le temps méridien, la Défenseure des droits considère indispensable, au regard des droits fondamentaux de l'enfant et par souci de cohérence, que la prise en charge par l'État des frais d'accompagnement des élèves en situation de handicap couvre tous les temps périscolaires sans distinction. Dans le cas contraire, il en résulterait une différence de traitement dans le régime de prise en charge des frais d'accompagnement selon le temps d'activité périscolaire concerné.

La Défenseure des droits recommande donc d'amender la proposition de loi dans ce sens.

³ Ce temps est notamment constitué, d'après la circulaire : de la période d'accueil du matin avant la classe, du temps méridien et de la période d'accueil du soir immédiatement après la classe (études surveillées, accompagnement à la scolarité, accueils de loisirs, activités culturelles ou sportives, garderie).

⁴ Voir notamment la décision [2021-078](#) du 26 mars 2021 relative à une tierce intervention devant le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe portant sur des observations dans le cadre de la réclamation n° 168/2018 Forum européen des personnes handicapées (EDF) et Inclusion Europe c. France

2. La nécessité d'une évaluation objective des besoins d'accompagnement de l'enfant sur les temps périscolaires

Au-delà du financement de l'accompagnement de l'élève sur le temps périscolaire, la question de l'évaluation des besoins, en amont, est primordiale.

S'il appartient à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de déterminer les besoins d'accompagnement de l'enfant sur le temps scolaire *stricto sensu*, conformément à l'article L. 351-3 du code de l'éducation, tel n'est pas le cas sur le temps périscolaire - dont le temps méridien.

En effet, le Conseil d'État⁵ a considéré que la compétence de la CDAPH, s'agissant de l'accompagnement humain, ne peut concerner « que le temps dédié à la scolarité », autrement dit qu'il n'appartient pas aux CDAPH d'accorder une aide humaine sur le temps périscolaire.

Par suite, la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a recommandé aux CDAPH de ne plus notifier la présence d'une aide humaine sur les temps périscolaires, mais de formuler de simples « préconisations ».

Or, les pratiques des CDAPH à cet égard restent hétérogènes, puisque certaines d'entre elles refusent de faire des préconisations, lesquelles, en tout état de cause, ne s'imposent pas à l'organisme payeur.

Pourtant, l'évaluation apparaît comme un moyen d'objectivation du besoin d'accompagnement et, par suite, comme un préalable nécessaire à une réponse adaptée aux besoins de chaque enfant en situation de handicap. Elle reste, par ailleurs, indispensable pour définir la prise en charge financière par l'État.

À défaut de toute indication quant à un besoin d'accompagnement sur le temps périscolaire par la CDAPH, il incombera à l'organisme gestionnaire du temps périscolaire d'apprécier les mesures à mettre en place pour y répondre, ce qui ne sera pas sans poser de difficulté en pratique. En effet, ces organismes ont parfois du mal à objectiver les besoins particuliers de l'enfant faute de bien connaître sa situation.

Ainsi, la Défenseure des droits tient à souligner les risques inhérents à l'absence de cadre juridique clair sur l'évaluation des besoins de l'enfant pendant les temps périscolaires.

D'une part, la Défenseure des droits a pu observer que certains organismes gestionnaires font de l'accompagnement humain la condition *sine qua non* de l'accueil

⁵ CE, 20 nov. 2020, n°422248 ; CE, 30 déc. 2020, n°423550 et 437167

de l'enfant sur les temps périscolaires, sans rechercher si d'autres aménagements pourraient éventuellement être mis en place.

À défaut d'objectivation des besoins par un tiers, il est à craindre que les organismes gestionnaires systématisent le recours à l'aide humaine sur le temps périscolaire. Or, comme le soulignait le Défenseur des droits dans son rapport précité, l'accompagnement humain n'est ni la seule réponse, ni toujours la réponse la plus adaptée pour favoriser l'inclusion des élèves en situation de handicap.

D'autre part, la Défenseure des droits alerte sur le risque de blocage des situations qui pourrait se présenter en l'absence totale d'évaluation par une instance tierce en cas de désaccord entre l'organisme gestionnaire, qui conclurait à la nécessité d'une aide humaine sur le temps périscolaire, et l'État, organisme payeur, qui la contesterait. Ces situations pourraient ainsi conduire à un refus d'accueil de l'enfant et à une atteinte à son droit à l'éducation.

Ainsi, l'évaluation objective des besoins d'accompagnement permettrait de sécuriser les familles, l'organisme payeur et les organismes qui gèrent les temps périscolaires.

Dans la mesure où l'article L. 241-6 du code de l'action sociale et des familles (CASF) donne compétence à la CDAPH pour se prononcer sur toute mesure propre à assurer l'insertion scolaire et sociale de l'enfant en situation de handicap, la Défenseure des droits relève qu'une telle évaluation entre dans les attributions de la commission.

À ce titre, elle considère que l'article L. 351-3 du code de l'éducation, sur lequel se fonde le Conseil d'État pour limiter la compétence de la CDAPH au temps scolaire, doit être modifié afin de lui permettre de déterminer les besoins d'accompagnement de l'élève en situation de handicap également sur les temps périscolaires. La Défenseure des droits recommande donc d'amender la proposition de loi dans ce sens.