

Paris, le 20 décembre 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-210

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 personnes handicapées ;

Vu le code de l'éducation ;

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 ;

Vu la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle ;

Saisie par monsieur et madame X d'une réclamation relative à l'exclusion définitive de leur fille, Y X, atteinte de troubles du spectre autistique et alors âgée de 7 ans, de la restauration scolaire organisée par la commune de Z ;

Conclut que l'exclusion de Y de la cantine, par la mairie de Z, a porté une atteinte discriminatoire à son intérêt supérieur et à son droit à l'éducation ;

Recommande à la maire de Z de prendre en compte le handicap d'un enfant, et les conséquences que celui-ci peut avoir sur son comportement, avant d'envisager une sanction ;

Recommande à la maire de Z d'informer les parents d'un enfant de tout comportement problématique de celui-ci le plus rapidement possible afin de rechercher des solutions et permettre son accueil de manière sécurisée pour lui et les autres enfants ;

Recommande à la maire de Z de procéder, avec l'aide des parents de l'enfant, et des professionnels en lien avec lui (école, professionnels de santé et du secteur médico-social), à l'évaluation de la situation de l'enfant afin d'identifier ses besoins et mettre en place les aménagements adaptés nécessaires à son accueil ;

Recommande à la maire de Z de se saisir de l'accompagnement des pôles ressources handicap locaux dans le cadre d'accueil d'enfants en situation de handicap ;

Recommande à la maire de Z de sensibiliser ses équipes à l'accueil des enfants en situation de handicap et de mettre en place des sessions de formation, en lien éventuel avec le pôle ressources handicap local ;

Demande à la maire de Z de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON

**Recommandations en application de l'article 25 de la loi organique n°2011-333
du 29 mars 2011**

1. Le Défenseur des droits a été saisi, par l'intermédiaire d'un de ses délégués territoriaux, de la situation de Y X, née le 10 mars 2012, atteinte de troubles du spectre autistique, exclue définitivement de la restauration scolaire organisée par la commune de Z depuis le 27 janvier 2020.

I- FAITS ET PROCEDURE

A. Faits

2. De 2014 à 2020, Y X a été scolarisée au sein de l'école A, école privée sous contrat avec l'Etat. L'école ne disposant pas de cantine scolaire, les enfants scolarisés dans l'établissement déjeunaient à la cantine municipale, service mis en place par la mairie de Z.
3. Sur notification de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), Y bénéficiait d'une aide humaine individuelle sur les temps scolaires à hauteur de 15 heures par semaine.
4. En décembre 2018, au vu des troubles de comportement de l'enfant à l'égard de ses camarades pendant la pause méridienne, la mairie a sollicité un premier échange avec les parents. Considérant qu'un moment de calme pour Y était nécessaire, il a été proposé aux parents de rechercher un relai extérieur pour s'occuper de l'enfant, une à deux fois dans la semaine sur le temps de midi.
5. Par courrier de la mairie du 5 avril 2019, madame et monsieur X ont été informés de l'exclusion de Y du restaurant scolaire la semaine du 23 au 27 avril 2019 en raison d'un incident qui serait survenu le 2 avril 2019 et alors même que l'enfant n'était pas présente à la cantine ce jour-là. La mairie indiquera aux parents qu'il s'agissait finalement de faits antérieurs, dont ils n'avaient jamais été informés alors même qu'ils avaient pu échanger avec la mairie postérieurement.
6. En octobre 2019, une personne de la mairie de Z a pris attache avec l'employeur de madame X, pour permettre l'organisation d'une réunion concernant Y. Cette prise de contact, perçue comme intrusive, a engendré une grande incompréhension de la part de la famille et a participé à la dégradation des relations entre la mairie et la famille.
7. Par courrier du 6 décembre 2019, madame et monsieur X ont été informés de la décision de la mairie d'exclure temporairement leur fille du restaurant scolaire les quatre vendredis de janvier 2020, en raison de faits commis pendant des pauses méridiennes les 4 octobre, 15 novembre et 29 novembre 2019.

8. Par courrier de la mairie du 16 janvier 2020, reçu par les parents le 27 janvier 2020, Y a finalement été exclue définitivement de la restauration collective et de l'accueil périscolaire, là encore pour des faits s'étant déroulés en janvier mais dont les parents n'auraient pas été immédiatement informés.
9. Au cours du mois de janvier 2020, l'école, la mairie et les parents ont échangé sur le besoin d'accompagnement humain de Y sur les temps de restauration scolaire. En effet, le projet personnalisé de scolarisation de Y, validé fin décembre 2019 par la CDAPH, mentionnait « *des interventions prioritaires en dehors du temps scolaire* ». Toutefois, en raison de l'exclusion définitive de l'enfant en janvier 2020, aucun accompagnement n'a été mis en place sur les temps méridiens.

B. La procédure devant le Défenseur des droits

10. La déléguée du Défenseur des droits est intervenue auprès de la mairie et de l'école en février 2020, sans parvenir à résoudre à l'amiable la situation.
11. A la suite du premier confinement et en raison des difficultés rencontrées, les époux X ont décidé de changer Y d'école. Les parents ont indiqué que, grâce à la mise en place d'un casque anti-bruit sur les temps de cantine, les troubles de l'enfant se seraient notablement réduits dans sa nouvelle école.
12. Le dossier a été transmis au siège du Défenseur des droits en septembre 2020. La mairie de Z a été sollicitée le 30 novembre 2020 et a apporté des éléments d'information par un courrier du 24 décembre 2020.
13. Par courrier du 17 juin 2021, le Défenseur des droits a adressé à la mairie de Z une note récapitulative reprenant l'ensemble des éléments à laquelle une réponse a été apportée.

II- ANALYSE

A. Cadre juridique

14. L'article 3 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) stipule que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale dans toute décision le concernant.
15. Les articles 23 et 28 de cette Convention, ainsi que l'article 24 de la Convention internationale des droits des personnes handicapées (CIDPH) consacrent le droit fondamental de l'enfant à l'éducation sur la base de l'égalité des chances et sans discrimination.

16. En application de 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... (...)* ».
17. L'article 5 de cette même Convention précise que les personnes en situation de handicap ont « *droit sans discrimination à l'égal protection et à l'égal bénéfice de la loi* » et son article 5.3 stipule qu'afin d'éliminer la discrimination, « *les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés* ».
18. L'article 2 de la CIDPH précise que « *La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable* ».
19. Il précise qu' « *On entend par « aménagement raisonnable » les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou induue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées 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* ».
20. En droit interne, l'interdiction générale des discriminations est posée par 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*. Selon ses articles 1 et 2, 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. Bien que l'obligation d'aménagement raisonnable ne soit pas expressément mentionnée dans la loi du 27 mai 2008, elle découle de l'interdiction générale des discriminations prévue par la loi et est donc, à ce titre, d'application directe.
21. En s'inscrivant dans le prolongement et en complémentarité du service public de l'éducation¹, les activités périscolaires participent au droit de chaque enfant à l'éducation et aux loisirs².
22. S'agissant d'un service public facultatif, les activités périscolaires relèvent de la responsabilité des collectivités locales. Ces activités ont vocation, dès lors qu'elles sont mises en place, à s'ouvrir à tous les enfants sans discrimination.

¹ Article L551-1 du code de l'Éducation

² Préambule de la Constitution de 1946, articles 11 et 13 ; CIDPH, article 30.5 ; CDE, article 31.1

B. Une procédure de sanction et d'exclusion contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant

23. Le règlement de la pause méridienne de la mairie de Z alors applicable précise, dans son point 4, qu'en cas de non-respect de la charte de bonne conduite : « *Une démarche de dialogue sera engagée entre l'enfant et l'équipe d'encadrement et des sanctions pourront être prises si nécessaire. En cas de récurrence, les parents en seront informés afin d'engager une réflexion sur les mesures à prendre afin d'y remédier* ».
24. Le règlement n'indique pas la nature des sanctions qui pourront être prises, ni leur durée. Les modalités d'information de la famille ne sont pas précisées et on observe que, dans la situation de Y, cette communication a particulièrement fait défaut.
25. S'il y a bien eu des réunions sur l'année scolaire 2018-2019, en décembre 2018 et en avril 2019, pour tenter de trouver des solutions aux troubles du comportement de Y, il apparaît cependant que les parents n'ont pas été pleinement informés de tous les incidents se déroulant sur le temps méridien, ou bien de manière très tardive.
26. Si la mairie de Z indique que « *ces incidents étaient quasi quotidiens* », aucun cahier de liaison ne semble avoir été mis en place par la mairie pour faciliter l'information mais aussi la compréhension par la famille des difficultés de l'enfant.
27. A l'examen des échanges entre la famille et la mairie, il ressort que les parents ont été informés le 5 mars 2019 d'un incident s'étant déroulé le 5 février 2019, le 5 avril 2019 de deux incidents graves dont la date semble incertaine (la première date indiquée à la famille correspondant à un jour d'absence de l'enfant). Les incidents datés du 4 octobre (conflit et violence physique sur une animatrice), du 15 novembre (morsure de Y sur une autre enfant) et du 29 novembre 2019 (griffure), ont été portés à la connaissance des parents par un courrier du 6 décembre 2019.
28. De même, les parents indiquent ne pas avoir été informés des incidents qui se seraient produits en janvier 2020 ayant conduit à l'exclusion définitive de Y. Ils n'en ont pris connaissance qu'à la réception du courrier de la mairie le 27 janvier 2020.
29. La Défenseure des droits constate donc, au vu des éléments de l'instruction, un défaut d'information des parents relatif aux difficultés de leur fille sur le temps de restauration scolaire.
30. Par ailleurs, la plateforme Ecole inclusive portée par le ministère de l'Education nationale, dans sa fiche pratique « *Utiliser la sanction/punition comme un outil, en tenant compte des besoins spécifiques de chacun* » insiste sur le caractère adapté que doit avoir la sanction pour des enfants en situation de handicap au sein du milieu scolaire. Il est ainsi précisé : « *Pour les élèves qui ont du mal à gérer leurs émotions et qui peuvent se mettre dans des états de crise interne ou externe face à une frustration,*

l'accompagnement doit être spécifique. On considère que les comportements pendant la crise échappent au contrôle mental de l'élève, et les sanctions doivent alors être adaptées pour avoir du sens, cela se travaillant dans un cadre spécifique ».

31. Or, les exclusions, temporaires ou définitives, sanctionnant le comportement de Y ont eu lieu près d'un mois, voire plus, après le déroulement des faits. Ce décalage dans le temps entre l'incident et la réprimande, surtout pour une enfant aussi jeune et compte tenu de ses troubles autistiques, a pu accroître son sentiment d'injustice et d'incompréhension : la sanction étant déconnectée de l'acte, posé plusieurs semaines avant, l'enfant n'en perçoit plus le sens.
32. Si le Défenseur des droits conçoit les difficultés de la mairie vis-à-vis du comportement de Y à l'égard des autres enfants, il tient à rappeler que la sanction ne constitue pas nécessairement la réponse la plus adaptée dès lors que son origine se trouve dans la manifestation de troubles qui échappent à l'élève. Il convient par ailleurs de relever que les parents avaient signalé à plusieurs reprises à la mairie, que ce soit lors de la réunion d'avril 2019 et par mail du 12 décembre 2019, l'absence de réaction des surveillants aux plaintes de Y concernant des enfants qui l'embêtaient, ce qui favorisait l'émergence de certaines crises de l'enfant.
33. Sans remettre en cause la gravité de certains actes de l'enfant, il était également important de sensibiliser les autres élèves aux difficultés de Y, en accord avec la famille, afin d'éviter certains actes de violences causés par la réaction d'un autre enfant ou personnel.
34. En outre, la mairie indique que les parents de Y n'ont pas souhaité maintenir l'équipe de suivi de scolarité (ESS) du 6 février 2020 dont l'objectif était d'évoquer l'accompagnement de Y par son accompagnant humain (AESH) sur la pause méridienne et d'éventuellement revenir sur l'exclusion définitive. Or, le Défenseur des droits note que le lien de confiance était d'ores-et-déjà rompu entre la famille et la mairie, qui a préféré exclure Y de la cantine qu'attendre de recevoir le projet personnalisé de scolarisation (PPS) de l'enfant.
35. La Défenseure des droits conclut que la procédure de sanction mise en place par la mairie de Z a porté atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant, en ce qu'elle n'a permis ni d'informer les titulaires de l'autorité parentale dans des délais raisonnables, ni de donner à l'enfant la possibilité de comprendre le sens de la sanction, et n'a pas non plus été adaptée au handicap de l'enfant.

C. La discrimination fondée sur le handicap de Y

36. Il pèse sur les communes une obligation de non-discrimination à l'égard des enfants en situation de handicap et de mise en place, le cas échéant, des aménagements pour les accueillir sur la base de l'égalité avec les autres enfants. En cas de refus, il revient à la commune de démontrer qu'il lui est impossible d'accueillir l'enfant, nonobstant la mise en place de ces aménagements.
37. Le maire indique, dans sa réponse du 24 décembre 2020 au Défenseur des droits, que « *la décision d'exclusion définitive de Y paraît proportionnée En raison du caractère répétitif et sérieux des actes de violence commis et de la gradation des sanctions déjà prises et édictées [par] la nécessité impérieuse de protéger les autres enfants* ». Le maire déplore par ailleurs l'absence de dialogue avec les parents, qui ne prendraient pas en compte les besoins de repos de Y.
38. Si un refus peut être légitime au vu de l'objectif de sécurité poursuivi, il ne peut être fondé que sur une appréciation objective et individualisée de la situation de l'enfant. En outre, cet argument ne peut être recevable que s'il est avéré que l'accueil de l'enfant soulève des problèmes de sécurité auxquels la structure de loisirs n'est pas en mesure de répondre, au besoin en mettant en place des aménagements raisonnables. Cela implique que la situation individuelle de l'enfant ait réellement été évaluée, les aménagements nécessaires identifiés et concrètement envisagés et l'impossibilité de les mettre en place objectivement démontrée. À défaut, le refus d'accueillir l'enfant est constitutif d'une discrimination.
39. Ainsi, la justification des sanctions fondées sur le comportement de l'enfant suppose d'examiner les aménagements qui ont pu être envisagés pour permettre à Y de manger à la cantine, compte tenu des difficultés liées au bruit et à l'excès de *stimuli*.
40. Ce moment plus informel dans la journée d'un enfant peut en effet être particulièrement éprouvant pour un enfant autiste. Les crises de Y sont directement liées à l'existence de son handicap, et à son impossibilité de gérer les émotions et les perceptions multiples lors de cette pause.
41. Dès la première rencontre entre la mairie et les parents, en décembre 2018, et lors de l'équipe de suivi de scolarisation d'avril 2019, la mairie a proposé que Y puisse se reposer une à deux fois par semaine, en étant prise en charge en dehors de la cantine scolaire.
42. Cette solution, dont la mise en œuvre et le financement dépendaient des parents, ne peut être considérée comme une mesure appropriée, étant entendu qu'il appartient à la collectivité, et non à la famille, de mettre en œuvre ces aménagements. La famille a, par ailleurs, informé la mairie, dans un courrier du 22 mai 2019, de l'échec de leur recherche auprès du relai enfance.

43. La mairie précise avoir mis en place des aménagements pour Y sur le temps méridien en renforçant sa prise en charge par les équipes. D'une part, madame B, responsable de la restauration, demeurait à la cantine avec Y. D'autre part, une animatrice que Y appréciait a été maintenue sur son groupe de 2018 à 2020 afin de la rassurer.
44. La présence de personnes stables et de confiance auprès de l'enfant est effectivement importante. La mairie ne spécifie cependant pas la nature précise de l'accompagnement de ces personnes auprès de l'enfant, et il n'en a jamais été fait mention dans le cadre des échanges entre la famille et la mairie. Par ailleurs, les parents ont indiqué au Défenseur des droits qu'ils avaient fait part, dès avril 2019, de difficultés relationnelles entre madame B et leur fille, ce qui est contesté par la mairie.
45. Dans sa réponse, la mairie maintient que le seul aménagement qui aurait pu permettre la prise en charge de Y sur le temps méridien est son accompagnement par une aide humaine, dont le financement ne lui revenait pas.
46. Il convient de rappeler, qu'à l'époque des faits, l'absence de cadre juridique clair sur la question de la prise en charge financière des accompagnants, avait pour conséquences de nombreuses disparités en fonction des communes : certaines acceptaient de prendre en charge le financement de l'accompagnement des élèves sur le temps méridien quand d'autres refusaient³.
47. Par ailleurs, les éléments transmis par la mairie ne permettent pas de considérer qu'il y a eu de réel travail d'identification des aménagements qui auraient pu être proposés, ou à tout le moins expérimentés, autres qu'une aide humaine et l'exclusion de Y certains jours, tels qu'utiliser un casque anti-bruit (qui semble avoir été efficace dans la nouvelle école de l'enfant), prévoir un lieu calme pour l'enfant en cas de crise, décaler son passage pour éviter qu'elle ne soit confrontée à trop de bruits et de mouvement autour d'elle. Le maire n'évoque pas non plus d'action de formation ou de sensibilisation de son personnel pour faciliter la prise en charge des enfants en situation de handicap, notamment des enfants autistes.
48. En l'état, la mairie ne démontre donc pas avoir envisagé l'ensemble des solutions qui auraient pu être mises en œuvre, ni que celles-ci auraient représenté une charge déraisonnable pour la commune.
49. La Défenseure des droits conclut en conséquence à l'absence d'aménagements raisonnables constitutive d'une discrimination fondée sur le handicap de l'enfant.

³ Voir notamment le rapport du Défenseur des droits intitulé *Un droit à la cantine pour tous les enfants*, 2019

DECISION :

Au vu de ce qui précède, la Défenseure des droits :

Conclut que l'exclusion de Y X de la cantine, par la mairie de Z, a porté une atteinte discriminatoire à son intérêt supérieur et à son droit à l'éducation ;

Recommande à la maire de Z de prendre en compte le handicap d'un enfant, et les conséquences que celui-ci peut avoir sur son comportement, avant d'envisager une sanction ;

Recommande à la maire de Z d'informer les parents d'un enfant de tout comportement problématique de celui-ci le plus rapidement possible afin de rechercher des solutions et permettre son accueil de manière sécurisée pour lui et les autres enfants ;

Recommande à la maire de Z de procéder, avec l'aide des parents de l'enfant, et des professionnels en lien avec lui (école, professionnels de santé et du secteur médico-social), à l'évaluation de la situation de l'enfant afin d'identifier ses besoins et mettre en place les aménagements adaptés nécessaires à son accueil ;

Recommande à la maire de Z de se saisir de l'accompagnement des pôles ressources handicap locaux dans le cadre d'accueil d'enfants en situation de handicap ;

Recommande à la maire de Z de sensibiliser ses équipes à l'accueil des enfants en situation de handicap et de mettre en place des sessions de formation, en lien éventuel avec le pôle ressources handicap local ;

Demande à la maire de Z de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la présente décision.

Claire HÉDON