

TRIBUNAL CANTONAL

CDP.2025.160-DIV/yr

COUR DE DROIT PUBLIC

Présidente	Mme Arabelle Scyboz, juge président
Juges	M Alain Tendon
	M. Yannick Jubin
Greffière	Mme Yasmine Rapin, adjointe

ARRET DU 27 JUIN 2025

dans la cause

[REDACTED] agissant par ses parents, [REDACTED] à La Chaux-de-Fonds,

recourant,

contre

Conseil communal de La Chaux-de-Fonds, à La Chaux-de-Fonds,

intimé,

concernant la décision de l'intimé du 20 mars 2025 en matière de refus d'admission au sein des structures parascolaires communales.

A. [REDACTED] né le [REDACTED] porteur d'une trisomie 21, est accueilli auprès de la structure extrafamiliale subventionnée [REDACTED] depuis le [REDACTED] au bénéfice d'un renforcement de l'encadrement éducatif. En prévision du début de sa scolarité obligatoire au mois d'août 2025, [REDACTED] ont adressé, le 4 décembre 2024, au Service de la jeunesse de la Ville de La Chaux-de-Fonds (ci-après : le service de la jeunesse) une demande d'inscription de leur fils au secteur parascolaire. Au terme d'un échange de correspondance faisant suite à un entretien du 28 janvier 2025 avec les prénommés, le service de la jeunesse a confirmé, le 6 février 2025, son refus d'accueillir [REDACTED] en structure parascolaire au motif notamment que ces structures n'étaient ni adaptées ni outillées pour répondre aux besoins de leur enfant. Faisant part de leurs objections, les parents de l'intéressé ont requis, le 22 février 2025, la notification d'une décision susceptible de recours. Par décision du 20 mars 2025, le Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds (ci-après : le conseil communal) a, sur proposition du service de la jeunesse, refusé d'admettre [REDACTED] au sein des structures parascolaires communales et, partant, classé sans suite la demande d'inscription y relative du 4 décembre 2024. Il a retenu que les structures parascolaires n'étaient pas des lieux d'accueil spécialisés et qu'elles n'étaient ni compétentes ni adaptées pour prendre en charge leur enfant. Il a relevé qu'en la matière, d'une part, le Service cantonal de protection de l'adulte et de la jeunesse (ci-après : SPAJ) reconnaissait aux communes la légitimité et une marge d'appréciation accrue dans la décision finale d'octroyer ou de refuser des places en structures d'accueil et, d'autre part, sur le plan communal, le règlement du secteur parascolaire de la Ville de La Chaux-de-Fonds, réservait le droit de "la Direction" "de refuser une demande d'inscription lorsque la situation ne permet pas l'accueil de l'enfant et en réponse à ses besoins".

B. [REDACTED] agissant par ses parents, interjette recours devant la Cour de droit public du Tribunal cantonal contre cette décision, en demandant, principalement à ce qu'elle soit réformée en ce sens qu'une place au sein des structures parascolaires communales lui est attribuée et que sa demande d'inscription y relative du 4 décembre 2024 est acceptée. Subsidiairement, il conclut au renvoi de la cause au conseil communal pour nouvelle décision. A titre de mesures provisionnelles, il demande qu'il soit ordonné à l'intimé de conserver une place en sa faveur au sein des structures parascolaires communales afin qu'il puisse y être admis dès l'année scolaire 2025-2026 en cas d'admission de son recours, respectivement de l'accueillir provisoirement dès la rentrée d'août 2025, jusqu'à droit connu sur le présent recours. Enfin, il requiert qu'il soit statué sans frais. En substance, tout en relevant qu'il sera scolarisé à l'école régulière dès

la rentrée scolaire d'août 2025, il fait valoir qu'il subit une inégalité et une discrimination en raison de son handicap de la part de l'intimé. Il se prévaut également du fait que la décision contestée est fondée sur une réglementation communale qui est non seulement nulle, faute d'avoir été adoptée par l'autorité compétente, mais surtout contraire au droit supérieur et à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il ajoute que la décision viole par ailleurs la loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap, qui impose aux autorités compétentes des obligations dont l'intimé ne semble pas avoir conscience.

C. Dans ses observations du 23 juin 2025, qui seront reprises en tant que besoin dans les considérants du présent arrêt, l'intimé conclut au rejet du recours dans toutes ses conclusions.

CONSIDERANT
en droit

1. Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.
2. a) La loi sur l'accueil des enfants (LAE), du 28 septembre 2010, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, a notamment pour but d'encourager le développement de l'accueil extrafamilial d'enfants à besoins spécifiques et la garde d'enfants malades (art. 1 let. c). Cette disposition vise à intégrer, chaque fois que cela est possible, ces enfants différents dans un environnement ordinaire. Concrètement, cela suppose que chaque structure d'accueil subventionnée offre la possibilité d'une prise en charge aux enfants à besoins spécifiques. Pour les enfants présentant un handicap léger l'accueil doit être favorisé sans surcoût particulier. Pour les enfants présentant un handicap moyen ou grave, les éventuels surcoûts seront pris en charge soit dans la limite du prix coûtant brut soit par des financements spécifiques au domaine du handicap (Rapport 10.040 du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de LAE du 28 juin 2010, in BGC 2010-2011, tome 4, p. 828-829 ch. 6.10). Depuis le 1^{er} janvier 2014, le fonds pour les structures d'accueil extrafamilial (art. 31 et suivants LAE) prend en charge les surcoûts liés à l'accueil d'enfants à besoins spécifiques (art. 50 al. 2 du règlement général sur l'accueil des enfants [REGAE]). La LAE est applicable à toutes les structures d'accueil extrafamilial à but non lucratif, qu'elles soient publiques ou privées (art. 2), et qui : (let. a) sont autorisées à exercer une activité, conformément à la législation fédérale sur le placement d'enfants hors du milieu familial; (let. b) sont ouvertes à tous les enfants, sans discrimination, dans la mesure où elles sont équipées pour leur fournir un encadrement adéquat; (let. c) bénéficient des subventions au sens de la présente loi. Usant de la possibilité que lui offre la loi d'émettre des directives (art. 9 al. 2 LAE), le SPAJ, par le

biais du Conseil de gestion du fonds pour les structures d'accueil extrafamilial, a adopté le 12 septembre 2023, la Directive no 12 relative au financement des surcoûts liés à l'accueil des enfants à besoins spécifiques accueillis dans une structure d'accueil extrafamilial subventionnée au sens de la LAE. Le SPAJ a également adopté la Directive no 13 du 7 décembre 2020 définissant les priorités d'admission des enfants dans les structures d'accueil extrafamilial préscolaire et parascolaire subventionnées au sens de la LAE. En ce qui concerne l'accueil d'enfants à besoins spécifiques, il y est stipulé qu'il fait l'objet d'une coordination entre celui ou celle qui pose l'indication, la structure d'accueil extrafamilial et l'autorité communale, afin de définir le niveau d'urgence de la demande ainsi que le taux d'accueil de l'enfant. L'Office cantonal des structures d'accueil extrafamilial (OSAE) assure cette coordination. Dans son plan d'action en matière d'inclusion des personnes vivant avec un handicap 2023-2029, adopté le 16 août 2023 (ci-après : plan d'action), le Conseil d'Etat a, au sujet du thème 4 "Enfance, scolarité et formation" rappelé ce qui suit en ce qui concerne l'enfance (p. 26-27) :

" La procédure en place pour la prise en charge d'enfants à besoins spécifiques dans les structures d'accueil préscolaire et parascolaire permet le financement du surcoût de la prise en charge par le fonds pour les structures d'accueil extrafamilial, ceci indépendamment de la cause de ce besoin. Les directions des structures d'accueil extrafamilial sont chargées d'estimer les possibilités d'accueil d'un enfant à besoins spécifiques au sein de leur structure. Cette estimation doit prendre en compte le nombre d'enfants à besoins spécifiques déjà accueillis, les dynamiques des groupes d'enfants, les ressources et les compétences en personnel, ainsi que les contraintes architecturales. [...]. Le SPAJ a mis en place [...] la plateforme enfance, jeunesse et parentalité. Celle-ci vise à améliorer la coordination dans les domaines de la promotion de la santé, la promotion de l'égalité et de l'inclusion des enfants et des jeunes au travers des offres d'accueil extrafamilial et des activités et prestations extrascolaires qui leur sont destinées ainsi qu'à leurs parents. Cet outil devrait favoriser la prise en compte des droits et des besoins des personnes vivant avec un handicap dans ce domaine."

Afin d'atteindre l'objectif de garantir l'inclusion des enfants et des jeunes vivant avec un handicap au sein de la société, le Conseil d'Etat s'engage aux termes de son plan d'action "à soutenir les structures d'accueil extrafamilial dans le développement d'une prise en charge appropriée pour les enfants vivant avec un handicap". Par ailleurs, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022, la loi sur l'inclusion et l'accompagnement des personnes vivant avec un handicap (LIncA), du 2 novembre 2021, expose que l'Etat prend toutes mesures visant à garantir l'inclusion des personnes vivant avec un handicap, notamment en facilitant l'accès à l'accueil extrafamilial, à la scolarité et à la formation (art. 5 al. 3 let. a).

3. En l'espèce, tant la procédure ayant mené à la décision contestée, que les réglementations sur lesquelles elle s'appuie pour refuser, sur proposition du service de la jeunesse, d'accueillir le recourant au sein des structures parascolaires communales, sont viciées.

a) Tout d'abord, pour rappel, la demande d'accueil d'un enfant à besoins spécifiques doit faire l'objet d'une coordination - sous l'égide de l'Office cantonal des structures d'accueil extrafamiliale (OSAE) - entre celui ou celle qui pose l'indication, la structure d'accueil extrafamilial et l'autorité communale afin de définir le niveau d'urgence de la demande ainsi que le taux d'accueil de l'enfant (ch. 3 de la Directive no 13 du SPAJ). Il est patent que la demande des parents du recourant du 4 décembre 2024 a suivi une toute autre voie; elle a en effet été examinée exclusivement par le service de la jeunesse qui, s'affranchissant de la procédure à respecter en présence d'un enfant à besoins spécifiques, a entrepris de son propre chef de rencontrer ses parents le 28 janvier 2025, entretien au cours duquel il a d'emblée opposé à ceux-ci un refus d'admission, officialisé par la décision attaquée du 20 mars 2025. Quoi qu'en pense le conseil communal, il n'appartient pas à son service de la jeunesse d'estimer, de manière péremptoire, qu'il n'y a aucune possibilité d'accueil du recourant au sein des structures parascolaires communales. Il revient en effet aux directions de ces structures d'évaluer la possibilité de l'accueillir compte tenu du nombre d'enfants à besoins spécifiques déjà présents en leur sein, des dynamiques des groupes d'enfants, des ressources et des compétences en personnel, ainsi que des contraintes architecturales, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans son plan d'action. De fait, aucune direction d'une structure parascolaire d'accueil extrafamilial n'a examiné, concrètement, la possibilité d'accueillir le recourant en son sein, respectivement a refusé cet accueil après avoir procédé à l'examen objectif des circonstances, dont celle qu'il intégrera l'école obligatoire ordinaire au mois d'août 2025 prochain n'est pas anodine. En posant dès lors, abstraitemment, le verdict que "les structures parascolaires [ne sont] pas des lieux d'accueil spécialisés" et qu'elles ne sont "ni compétentes ni adaptées pour prendre en charge un enfant à besoins spécifiques tel que le recourant, le conseil communal est manifestement allé à l'encontre de l'un des buts poursuivis tant par la LAE que par la LIncA, qui est celui d'inclure, dans toute la mesure du possible, les enfants à besoins spécifiques, respectivement les enfants vivant avec un handicap, dans les structures d'accueil extrafamilial ordinaires, et non pas de créer pour eux des structures d'accueil extrafamilial spécialisées. Il se méprend dès lors totalement lorsqu'il invoque de prétendues "lacunes du canton en termes de structures spécialisés" (cf. observations sur le recours du 23.06.2025, p. 4).

Pour ce motif déjà la décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée au conseil communal pour qu'il s'assure que la demande des parents de [REDACTED] du 4 décembre 2024 soit examinée, sans délai, conformément à ce qui précède, afin que le prénommé puisse, cas échéant, intégrer une structure d'accueil parascolaire dès la prochaine rentrée scolaire.

b) S'agissant ensuite des textes invoqués par l'intimé pour justifier la décision attaquée, à savoir un courrier de l'Unité de l'accueil extrafamilial de jour (UAEJ) du 14 janvier 2025, d'une part, le règlement du secteur parascolaire de la Ville de La Chaux-de-Fonds, d'autre part, il convient de relever ce qui suit.

b/aa) Le courrier du 14 janvier 2025 de l'UAEJ qui est adressé "aux directions de toutes les structures d'accueil subventionnées au sens de la LAE" et non pas aux communes a pour objet les "Conditions d'octroi d'une subvention relative à l'accueil des enfants à besoins spécifiques accueillis dans une structure d'accueil extrafamilial subventionnée au sens de la loi sur l'accueil des enfants (LAE)". Sous chiffre 1 (Conditions générales), il est précisé que "Le présent document définit la procédure de validation et d'octroi d'une subvention pour un enfant à besoins spécifiques accueilli dans une structure d'accueil extrafamilial subventionnée au sens de la LAE, conformément à la Directive 12 du SPAJ du 14 août 2023". Sous chiffre 2 (Admissibilité), il est indiqué que "La direction de la structure d'accueil extrafamilial (STAE) a le droit de refuser l'accueil d'un enfant à besoins spécifiques".

Selon la jurisprudence, les directives administratives s'adressent aux organes d'exécution. Elles ne créent pas de nouvelles règles de droit mais sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, en visant à unifier, voire à codifier la pratique des organes d'exécution. Elles ont notamment pour but d'établir des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce et cela aussi bien dans l'intérêt de la praticabilité que pour assurer une égalité de traitement des ayants droit. Le juge peut les prendre en considération lorsqu'elles permettent une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce. Il doit en revanche s'en écarter lorsqu'elles établissent des normes qui ne sont pas conformes aux règles légales applicables (ATF 148 V 144 cons. 3.1.3; 148 V 102 cons. 4.2; 145 V 84 cons. 6.1.1; 142 V 442 cons. 5.2; arrêt du TF du 20.02.2023 [1C_387/2021] cons. 3.2.4).

En l'occurrence, dans l'hypothèse où le "droit de refus" énoncé dans le document du 14 janvier 2025 de l'UAEJ devrait être érigé en principe général et abstrait et conduire les directions des structures d'accueil subventionnées au sens de la LAE à s'en prévaloir pour se dispenser d'examiner concrètement la possibilité d'accueillir un enfant à

besoins spécifiques, cette "norme" ne serait conforme ni à la LAE ni à la LincA et la Cour de céans devrait s'en écarter. Dans le cas particulier où aucune structure d'accueil extrafamilial n'a été approchée pour évaluer concrètement les possibilités d'accueillir le recourant, le conseil communal ne pouvait clairement pas s'appuyer sur cette "directive" pour justifier sa décision.

b/bb) L'article 25 (enfants à besoins spécifiques) du règlement du secteur parascolaire de la Ville de La Chaux-de-Fonds a la teneur suivante :

"En cas de besoin d'un soutien spécifique, les représentants légaux sont dans l'obligation de l'indiquer lors de l'inscription. Une prise de contact préalable avec le Service de la Jeunesse est également demandée afin de déterminer quelles sont les mesures à prendre pour garantir la meilleure prise en charge possible. Toute rétention d'informations quant au suivi/besoin de l'enfant pourrait entraîner l'annulation de l'inscription. L'absence de transmission des informations utiles demandées peut faire l'objet d'une amende selon l'art. 41 al. c de la LAE. De plus, la Direction se réserve le droit de refuser une demande d'inscription lorsque la situation ne permet pas l'accueil de l'enfant et en réponse à ses besoins."

Indépendamment de la conformité de cette disposition au droit supérieur – qui pourrait être douteuse si elle devait conduire à faire obstacle aux buts poursuivis par la LAE et la LincA en matière d'accès à l'accueil extrafamilial des enfants à besoins spécifiques –, c'est la validité du règlement du secteur parascolaire de la Ville de La Chaux-de-Fonds lui-même qui est sujette à caution.

Pour rappel, la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964, stipule que les règlements communaux ne deviennent exécutoires qu'après avoir été sanctionnés par le Conseil d'Etat (art. 8 al. 1). Parmi ses attributions, le Conseil général a celle d'arrêter ou de modifier les règlements communaux sous réserve de la sanction du Conseil d'Etat (art. 25 ch. 2 LCo). Parmi les siennes, le Conseil communal a celle d'élaborer, réviser et soumettre au Conseil général tous les règlements communaux (art. 30 ch. 5 LCo.). Le règlement général de la Ville de La Chaux-de-Fonds, du 2 juillet 2019, arrêté par le Conseil général et sanctionné par le Conseil d'Etat le 4 mars 2020 reprend les principes ci-dessus (art. 30 al. 2 [Le Conseil général arrête ou de modifie les règlements communaux sous réserve de la sanction du Conseil d'Etat.] et art. 114 al. 1 [Le Conseil communal exerce toutes les attributions qui lui sont conférées par les lois cantonales, notamment par la loi sur les communes et par les règlements communaux.]).

En violation grossière de ce qui précède, le règlement du secteur parascolaire de la Ville de La Chaux-de-Fonds a été "Fait à La Chaux-de-Fonds en novembre 2024" et signé par la Cheffe du Service de la jeunesse,

et la Conseillère communale, [REDACTED] Faute d'avoir été adopté par le Conseil général de la Ville de La Chaux-de-Fonds et sanctionné par le Conseil d'Etat, ce règlement est incontestablement entaché de graves vices qui le privent de toute validité juridique. Fondée sur ce règlement, la décision attaquée doit pour ce motif également être annulée.

4. Bien fondé, le recours doit ainsi être admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée à l'intimé pour qu'il procède sans délai conformément aux considérants qui précèdent.

La Cour de céans ayant statué au fond, les mesures provisionnelles sollicitées n'ont plus d'objet.

5. Il est statué sans frais et sans dépens, le recourant, qui obtient gain de cause, ne faisant pas valoir le remboursement de frais pour la défense de ses intérêts.

Par ces motifs,

LA COUR DE DROIT PUBLIC

1. Admet le recours.
2. Annule la décision du Conseil communal de la Ville de La Chaux-de-Fonds du 20 mars 2025 et lui renvoie la cause pour procéder sans délai selon les considérants.
3. Dit que la demande de mesures provisionnelles n'a plus d'objet.
4. Statue sans frais.
5. N'alloue pas de dépens.

Neuchâtel, le 27 juin 2025

AU NOM DE LA COUR DE DROIT PUBLIC

La greffière adjointe



La présidente