

Paris, le 25 janvier 2024

---

**Décision du Défenseur des droits n°2024-010**

---

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

Vu le code de l'éducation ;

Vu le code de justice administrative ;

---

Saisie par Monsieur et Madame X, par l'intermédiaire de leur conseil, des difficultés rencontrées par leur fille Y, née en 2013, lors de sa scolarisation en dispositif ULIS à l'école Z pour les années scolaires 2021-2022 et 2022-2023 ;

Décide de présenter les observations suivantes devant le tribunal administratif de Paris conformément à l'article 33 de la loi n°2011-333 du 29 mars 2011.

Claire HÉDON

**Observations devant le tribunal administratif de Paris dans le cadre de l'article 33 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011**

1. Le Défenseur des droits a été saisi par Monsieur et Madame X, par l'intermédiaire de leur conseil, des difficultés rencontrées par leur fille Y, née en 2013, lors de sa scolarisation en dispositif ULIS à l'école Z pour les années scolaires 2021-2022 et 2022-2023.
2. Monsieur et Madame X indiquaient, dans leur saisine, avoir déposé une requête en responsabilité contre l'Etat devant le tribunal administratif de Paris.

**Remarque préliminaire**

3. Compte tenu de l'objet de la saisine, le Défenseur des droits n'a pas mené d'instruction contradictoire dans la situation et présentera ainsi ses observations en droit, au vu des éléments factuels qui figurent au dossier transmis par Monsieur et Madame X.

**I- FAITS ET PROCEDURE**

4. Y, née en 2013, est atteinte d'une maladie génétique rare se manifestant par un retard global de développement.
5. Par décision du 9 février 2016, la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) a estimé le taux d'incapacité de Y compris entre 50 % et 79 %.
6. Concernant, par ailleurs, les modalités de scolarisation de Y, la CDAPH l'a orientée vers un dispositif ULIS par décision du 12 mars 2020. Elle a, en outre, estimé que Y avait besoin de l'aide d'un accompagnant d'élève en situation de handicap mutualisé (AESH-m), par décisions des 29 mai 2020 et 22 septembre 2021, du 1<sup>er</sup> septembre 2020 au 31 août 2025.
7. Y est scolarisée dans le dispositif ULIS TFC de l'école Z, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2020. Les équipes éducatives ont estimé que Y pouvait bénéficier de temps d'inclusion en classe ordinaire notamment pour le français et l'EPS (éducation physique et sportive). Ces temps d'inclusion étaient estimés, en fonction des années, entre 8 et 13 heures par semaine, avec présence obligatoire de l'AESH-m dans la classe, conformément aux GEVA-sco de l'élève.
8. Si Y n'a pas rencontré de difficultés pour son année de CP, elle a connu de nombreuses ruptures dans ses temps d'inclusion, pour les deux années suivantes, faute de présence d'une AESH-m.
9. Par requête introduite le 5 décembre 2022, les parents de Y ont entendu faire reconnaître la responsabilité de l'Etat pour faute dans la mise en œuvre de la décision de la CDAPH au regard des besoins de compensation de Y.
10. La responsabilité de l'Etat est recherchée du 9 juillet 2021 au jour de l'audience devant le tribunal administratif de Paris.

11. C'est dans le cadre de ce recours que la Défenseure des droits émet les observations suivantes.

## **II- DISCUSSION**

### **1. Sur la caractérisation de la faute de l'Etat**

#### **1.1. En droit**

a. L'obligation de l'Etat de mettre en place les moyens financiers et humains nécessaires à l'accès des enfants en situation de handicap à une formation scolaire adaptée

12. L'égal accès de tous les enfants, en ce compris ceux en situation de handicap, à l'instruction est garanti par l'article 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel se réfère celui de la Constitution de 1958, en ces termes : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture* ». Il est précisé que « *l'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État* ». Le Conseil constitutionnel en assure une parfaite application dans le respect du principe d'égalité, c'est-à-dire en garantissant un droit à l'éducation pour tous les enfants<sup>1</sup>.

13. Par ailleurs, les engagements internationaux relatifs aux droits de l'Homme ratifiés par la France, notamment la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)<sup>2</sup> et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CIDPH)<sup>3</sup>, reconnaissent le droit à l'éducation des enfants en situation de handicap.

14. La CIDE, en son article 2, garantit le droit de tout enfant à l'éducation sans aucune discrimination.

15. L'article 7 de la CIDPH précise quant à lui que « *Les États Parties prennent toutes mesures nécessaires pour garantir aux enfants handicapés la pleine jouissance de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, sur la base de l'égalité avec les autres enfants.* ». En outre, l'article 24 de la même Convention garantit aux enfants en situation de handicap le droit à l'éducation sans discrimination et sur la base de l'égalité des chances et prévoit notamment, pour assurer le plein exercice de ce droit, que des mesures appropriées soient prises par les Etats.

16. De plus, l'article 2 du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 20 mars 1952 garantit le droit à l'instruction.

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, DC du 11 juillet 2001, n° 2001- 450

<sup>2</sup> Adoptée le 20 novembre 1989 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies et ratifiée par la France le 7 août 1990.

<sup>3</sup> Adoptée le 13 décembre 2006 par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations-Unies, ratifiée par la France le 18 février 2010 et entrée en vigueur en droit interne le 20 mars 2010.

17. En droit interne, l'article L. 111-1 du code de l'éducation énonce que « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* ». L'article L.111-2 du code de l'éducation précise que « *Tout enfant a droit à une formation scolaire qui, complétant l'action de sa famille, concourt à son éducation. [...] Pour favoriser l'égalité des chances, des dispositions appropriées rendent possible l'accès de chacun, en fonction de ses aptitudes et de ses besoins particuliers, aux différents types ou niveaux de la formation scolaire [...]* »
18. Concernant les enfants en situation de handicap, l'article L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) rappelle qu'ils ont droit à la solidarité de l'ensemble de la collectivité qui lui garantit l'accès aux droits fondamentaux et que l'Etat est garant de l'égalité de traitement des personnes en situation de handicap. En outre, l'article L.114-1-1 du CASF rappelle le droit à compensation des personnes en situation de handicap, qui consiste à répondre à leurs besoins notamment en terme de scolarité, d'enseignement et d'éducation.
19. Pour satisfaire à ces exigences, l'article L. 112-1 du code de l'éducation précise que le service public de l'éducation assure aux enfants présentant un handicap ou un trouble de la santé invalidant une formation scolaire adaptée en mettant en place « *les moyens financiers et humains nécessaires à la scolarisation en milieu ordinaire des enfants, adolescents ou adultes en situation de handicap.* ».
20. Le Conseil d'État, statuant en référé, a rappelé que la privation pour un enfant, notamment lorsqu'il s'agit d'un enfant en situation de handicap, de toute possibilité de bénéficier d'une scolarisation ou d'une formation scolaire adaptée, selon les modalités que le législateur a définies afin d'assurer le respect de l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction, est susceptible de constituer une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale, au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative<sup>4</sup>.
21. Ainsi, par droit à la scolarisation et à l'instruction, il est entendu l'accès même à une scolarisation mais également le déroulé et les conditions de celle-ci. En effet, l'instruction doit permettre à l'enfant d'acquérir, à l'issue de la période de l'instruction obligatoire, l'ensemble des connaissances et des compétences du socle commun.
22. L'article L.351-1 du même code prévoit en son premier alinéa : « *Dans tous les cas et lorsque leurs besoins le justifient, les élèves bénéficient des aides et accompagnements complémentaires nécessaires.* ». L'article L.351-3 du code de l'éducation précise qu'il appartient, à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de décider si un élève a besoin d'être accompagné par une aide humaine – individuelle ou mutualisée. Dans ce dernier cas, la CDAPH « *en arrête le principe et en précise les activités principales. Cette aide mutualisée est apportée par un accompagnant des élèves en situation de handicap recruté dans les conditions fixées à l'article L. 917-1 du présent code.* »
23. Selon la loi n°2019-791 du 26 juillet 2019 dite « pour une école de la confiance », le recrutement et la gestion des AESH relèvent de la compétence de l'État à qui il revient d'appliquer les décisions de la CDAPH en la matière.

---

<sup>4</sup> Conseil d'état, Juge des référés, 15 décembre 2010, n° 344729

b. L'étendue de l'obligation de l'Etat au regard de l'insuffisance de moyens humains et/ou financiers

24. Le Conseil d'État, par décision du 8 avril 2009<sup>5</sup>, a affirmé que : « *l'obligation scolaire s'appliquant à tous, les difficultés particulières que rencontrent les enfants handicapés ne sauraient avoir pour effet ni de les priver de ce droit, ni de faire obstacle au respect de cette obligation ; qu'il incombe à l'Etat, 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 ce droit et cette obligation aient, pour les enfants handicapés, un caractère effectif* ».
25. Ainsi, l'accès effectif à la scolarisation des enfants en situation de handicap constitue, pour l'État, une obligation de résultat.
26. Au titre de cette obligation de résultat, il incombe notamment à l'État d'assurer l'effectivité de l'accompagnement d'un enfant par un AESH, mutualisé ou individuel, selon les termes de la décision de la CDAPH.
27. Dans un jugement du 29 décembre 2022, le tribunal administratif de Rennes<sup>6</sup> a rappelé que : « *Il incombe à l'administration, qui ne saurait se soustraire à ses obligations légales, de prendre toute disposition pour que B bénéficie d'une scolarisation au moins équivalente, compte tenu de ses besoins propres, à celle dispensée aux autres enfants. Les constats exposés au point 2 révèlent que la seule scolarisation de B sans AESH, n'est pas suffisante. Par suite, le moyen tiré de ce que le recteur a commis une erreur d'appréciation en ne faisant pas bénéficier à B, dans les conditions définies par la décision de la CDAPH d'Ille-et-Vilaine du 23 juillet 2020, d'une AESH mutualisée, est, en l'état de l'instruction, de nature à faire naître un doute sérieux sur la légalité de ce refus.* »
28. Dans la mise en place des aides humaines nécessaires dont le besoin a été identifié par la CDAPH, l'État ne peut se prévaloir de l'insuffisance de moyens disponibles pour Z répondre.
29. Ainsi, dans un jugement du 22 décembre 2022, le tribunal administratif de Nice<sup>7</sup> a estimé que : « *l'aide dont doit bénéficier le jeune C n'est nullement effective, ce qui, nonobstant l'absence de moyens humains disponibles, caractérise une méconnaissance de son droit à l'éducation.*»
30. Dans le même sens, un jugement du tribunal administratif de Rennes, du 16 janvier 2023<sup>8</sup>, rappelle que : « *Il est constant que la notification de la CDAPH dont bénéficie l'enfant G A ne reçoit aucune exécution, ce qui, nonobstant l'absence de moyens humains disponibles, caractérise une méconnaissance de son droit à l'éducation. Dans ces circonstances, le moyen tiré de la méconnaissance des dispositions citées au point précédent est de nature à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision en litige du 27 octobre 2022.* »

---

<sup>5</sup> Conseil d'état, 4ème et 5ème sous-sections réunies, 08 avril 2009, 311434, Publié au recueil Lebon

<sup>6</sup> TA Rennes, 29 décembre 2022, n° 2206312

<sup>7</sup> TA Nice, 22 décembre 2022, n° 2205933

<sup>8</sup> TA Rennes, 16 janvier 2023, n° 2206503

31. De même, le tribunal administratif de Nantes<sup>9</sup> a pu rejeter l'argumentaire de l'académie qui indiquait que « *pallier l'absence, imprévisible, de l'AESH chargée d'accompagner l'enfant X pour la période d'un mois restant à courir jusqu'aux vacances d'été constitue une « formalité impossible » du fait de l'absence de personnel disponible dans le secteur où l'enfant est scolarisé et de son incapacité à effectuer de nouveaux recrutements hors poste vacant, et pour cette durée d'un mois* ».
32. Enfin, et par analogie, il convient de relever que le Conseil d'État a considéré, dans une décision du 27 janvier 1988, que l'administration commet une faute en n'assurant pas le remplacement des professeurs absents et que « [...] *le manque de crédits budgétaires allégué par le ministre de l'Education nationale ne saurait, en tout état de cause, exonérer l'Etat de la responsabilité qui lui incombe* ».
33. Ainsi, l'État ne saurait se soustraire à son obligation de garantir l'accompagnement humain de l'enfant en situation de handicap dans les termes définis par la CDAPH en alléguant de difficultés liées, par exemple, au recrutement ou au remplacement des professionnels, ou de difficultés financières.

## **1.2. En fait**

34. Au regard des besoins de Y et du plan personnalisé de compensation élaboré par l'équipe pluridisciplinaire de la MDPH, la CDAPH a orienté Y en dispositif ULIS TFC, par décision du 12 mars 2020, pour la période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2020 au 31 août 2025.
35. Elle a, en outre, attribué à Y la présence d'une aide humaine mutualisée (AESH-m) :
- du 1<sup>er</sup> septembre 2020 au 31 août 2021, par décision du 29 mai 2020
  - du 1<sup>er</sup> septembre 2021 au 31 août 2025, par décision du 22 septembre 2021.
36. Ces deux décisions précisent que le temps d'accompagnement nécessaire à Y sera défini par l'Education nationale en fonction des besoins de compensation de l'élève. Il est néanmoins précisé que les missions de l'AESH-m devront s'exercer dans l'accompagnement dans l'accès aux activités d'apprentissage (scolaires, éducatives, culturelles, sportives, artistiques ou professionnelles).
37. Si la circulaire n°2015-129 du 21 août 2015 relative aux ULIS précise que « *l'orientation en Ulis ne répond pas aux besoins des élèves qui nécessitent, sur tous les temps de scolarisation, y compris sur les temps de regroupement, l'accompagnement par une personne chargée d'une aide humaine individuelle ou mutualisée.* », une note du ministre de l'Éducation nationale en date du 12 mai 2016 précise que « *en revanche, les élèves orientés en ULIS peuvent bénéficier d'une aide humaine sur tous les temps d'inclusion dans leur classe de référence* ».
38. Ainsi, l'AESH-m n'est nécessaire, pour Y, que durant les temps d'inclusion en classe ordinaire puisque, dans le dispositif ULIS, les élèves sont accompagnés, de fait, par une AESH collective.

---

<sup>9</sup> TA Nantes, 4 juin 2021, n°2106010

39. Conformément aux décisions de la CDAPH, les équipes éducatives ont estimé que, compte tenu de ses besoins, Y bénéficierait entre 8 h et 11 h d'inclusion pour l'année 2020-2021.
40. Le GEVA-sco de Y, rempli le 2 février 2021, précise s'agissant des besoins de l'enfant en terme de présence de l'AESH-m que : « *L'accompagnement de l'AESH est indispensable pour que l'inclusion en CP soit bénéfique pour Y* », notamment pour « *la concentration en cours, nécessité de l'accompagnement du début à la fin de l'exercice pour la relancer, la cadrer* ».
41. Concernant l'année 2021-2022, les équipes éducatives ont estimé que Y devait bénéficier de 11 heures d'inclusion pendant lesquelles la présence d'une AESH-m était toujours indispensable. Le GEVA-sco rempli pour l'année 2021-2022 précise : « *elle progresse quand elle est accompagnée et encouragée par l'AESH* » ; « *AESH pour la recentrer, l'étayer et la remettre sur la tâche lorsqu'elle s'évade dans ses pensées* ».
42. Or, en raison de nombreuses absences de la professionnelle, Y n'a pas bénéficié de la présence d'une AESH-m à hauteur du temps d'inclusion défini par les équipes éducatives, notamment :
- les 10 novembre 2021, 10 décembre 2021 et 13 décembre 2021 ;
  - du 7 janvier 2022 au 23 janvier 2022 (maintien de Y en dispositif ULIS à temps complet) ;
  - du 24 janvier 2022 au 15 mai 2022 : diminution du temps de présence de l'AESH-m de 2 heures par semaine, occasionnant une diminution des temps d'inclusions ;
  - en raison d'une nouvelle diminution, à compter du mois de mai 2022 et jusqu'à la fin de l'année scolaire, du temps de présence de l'AESH à hauteur de 3 heures par semaine, en raison de son affectation dans une autre école. Sur ce point, par courrier du 29 juin 2022, le directeur académique des services de l'éducation nationale de Paris atteste que, compte tenu du départ d'une AESH, les emplois du temps de l'ensemble des AESH ont dû être réorganisés ce qui a eu pour conséquence de priver Y de 5 heures de présence de son AESH-m sur les 10 heures 30 prévues sur ses temps d'inclusion.
43. Concernant l'année 2022-2023, l'AESH a été totalement absente du 4 octobre 2022 au 21 novembre 2022, puis du 6 février 2023 au 10 février 2023.
44. Enfin, alors que le GEVA-sco et l'emploi du temps de l'élève fixaient à 13 heures les temps d'inclusion de Y, l'AESH-m n'était présente qu'entre 8h20 et 9h50 par semaine, sur toute l'année scolaire. Ainsi, Y était en inclusion, sans AESH-m environ 4 heures par semaine.

45. Il en ressort que Y n'a pas bénéficié d'une scolarité adaptée, dans les conditions définies par la décision de la CDAPH et déclinées par l'équipe éducative, ce qui constitue un manquement de l'Etat à son obligation de scolarisation adaptée.

## **2- Sur la caractérisation du préjudice en lien avec la faute de l'Etat**

46- S'il n'appartient pas au Défenseur des droits de se prononcer sur le chiffrage du préjudice, il en rappelle l'étendue au regard des droits fondamentaux de l'enfant.

47- La jurisprudence administrative admet, s'agissant de la scolarisation des enfants en situation de handicap, que le défaut de scolarisation adaptée peut causer un préjudice moral direct et certain à l'enfant<sup>10</sup>, mais peut également constituer une perte de chance de voir son état évoluer favorablement<sup>11</sup>.

48- Plus précisément, sur la perte de chance, le tribunal administratif de Nice<sup>12</sup> a pu enjoindre l'académie d'affecter un AESH à des élèves, conformément à la notification de la MDPH, au motif que les enfants, bien que scolarisés, subissaient une perte de chance en l'absence d'AESH par rapport aux autres enfants, ce qui ne leur permettait pas de suivre une scolarité adaptée.

49- En outre, dans une décision récente, le Conseil d'État a également pu qualifier le préjudice direct subi par des enfants en raison d'une « forme dégradée de scolarisation »<sup>13</sup>. Il peut ainsi être considéré que le non-respect de la décision de la MDPH relative à l'octroi d'une aide humaine à un enfant, quand bien même il serait scolarisé, a pour effet de conduire à une forme dégradée de scolarisation en ce qu'elle ne répond pas aux besoins individuels de l'enfant tels qu'évalués par la CDAPH.

50- En l'espèce, l'absence d'AESH n'a pas permis à Y de bénéficier d'une scolarité adaptée, qu'il s'agisse de la privation des temps d'inclusion qui correspondaient à ses besoins ou des temps passés en inclusion mais sans AESH.

51- La Défenseure des droits tient à souligner combien les mesures de compensation sont pourtant indispensables pour permettre aux enfants en situation de handicap d'entrer durablement dans les apprentissages, notamment dans les matières essentielles, telles que le français, et pour favoriser la socialisation de l'élève.

\*\*\*

---

<sup>10</sup> Par exemple : Conseil d'État, 4ème - 1ère chambres réunies, 19/07/2022, 428311, Publié au recueil Lebon

<sup>11</sup> TA Versailles, 12 juin 2023, n°2202129

<sup>12</sup> TA Nice, 15 nov. 2022, n° 2205358 ; TA Nice, 1<sup>er</sup> déc. 2022, n° 2205677

<sup>13</sup> Conseil d'État, 4ème - 1ère chambres réunies, 08/12/2023, 438289, Inédit au recueil Lebon



52- Telles sont les observations que la Défenseure des droits souhaite porter à la connaissance de la juridiction administrative.

Claire HÉDON