

**DECISION SUR LE BIEN-FONDE**

**RECLAMATION N° 13/2002**

**Par Autisme - Europe  
contre la France**

Le Comité européen des Droits sociaux, comité d'experts indépendants institué en vertu de l'article 25 de la Charte sociale européenne (ci-après dénommé « le Comité »), au cours de sa 197<sup>e</sup> session où siégeaient

MM. Jean-Michel BELORGEY, Président  
Nikitas ALIPRANTIS, Vice-Président  
M<sup>me</sup> Polonca KONCAR, Vice-Présidente  
MM. Rolf BIRK  
Alfredo BRUTO DA COSTA  
Stein EVJU  
Matti MIKKOLA  
Konrad GRILLBERGER  
Tekin AKILLIOĞLU  
M<sup>me</sup> Csilla KOLLONAY LEHOCZKY  
MM. Lucien FRANCOIS  
Gerard QUINN  
Andrzej SWIATKOWSKY

Assisté de M. Régis BRILLAT, Secrétaire exécutif de la Charte sociale européenne

Après avoir délibéré le 3 et le 4 novembre 2003 ;

Sur la base du rapport présenté par M. Gerard QUINN,

Rend la décision suivante adoptée à cette dernière date :

## PROCEDURE

1. Le 12 décembre 2002, le Comité a déclaré la réclamation recevable.
2. En application de l'article 7§1 et §2 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives et de la décision du Comité sur la recevabilité de la réclamation, le Secrétaire exécutif a adressé le 13 décembre 2002 le texte de la décision sur la recevabilité au Gouvernement français, à Autisme-Europe, aux Parties contractantes au Protocole, aux Etats ayant fait une déclaration conformément au 2<sup>e</sup> paragraphe de l'article D de la Charte sociale européenne révisée, ainsi qu'à la Confédération européenne des Syndicats (CES), à l'Union des Confédérations de l'Industrie et des Employeurs d'Europe (UNICE) et à l'Organisation internationale des Employeurs (OIE) en les invitant à lui soumettre leurs observations sur le bien-fondé de la réclamation. En application de l'article 25§2 du règlement du Comité, le Président a fixé au 15 février 2003 le délai pour la présentation des observations.
3. Le 11 février 2003, le Gouvernement français a présenté ses observations sur le bien-fondé de la réclamation.
4. Le Président a donné à Autisme-Europe jusqu'au 11 avril 2003 pour soumettre ses observations en réponse au Gouvernement. Les observations ont été enregistrées le 10 avril 2003.
5. Lors de sa 193<sup>e</sup> session (31 mars - 4 avril 2003), le Comité européen des Droits sociaux a décidé, conformément à l'article 7§4 du Protocole prévoyant un système de réclamations collectives et de l'article 29§1 du règlement du Comité, d'organiser une audition publique.
6. L'audition publique s'est déroulée au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg, le 29 septembre 2003. L'association Autisme-Europe était représentée par Me E. FRIEDEL, avocate, et par Mme D. PAGETTI-VIVANTI, Présidente d'Autisme-Europe. Le Gouvernement était représenté par M. A. BUCHET, Sous-Directeur des Droits de l'Homme, Direction des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, M. P. DIDIER-COURBIN, Sous-Directeur des Personnes handicapées, Direction générale de l'Action sociale au ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées, Mme M.-C. COURTEIX, Chef de la mission adaptation et intégration sociales, Direction de l'Enseignement scolaire du ministère de l'Education nationale, et Mme J. VILLIGER, Bureau des Adultes handicapés, Direction générale de l'Action sociale au ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées.

En application de l'article 29§2 de son règlement, le Comité a invité la CES à participer à l'audition. La CES était représentée par M. G. FONTENEAU, Conseiller pour les questions sociales, et M. K. LÖRCHER, Conseiller juridique.

Le Comité a entendu les interventions de Me FRIEDEL, M. BUCHET et M. FONTENEAU, ainsi que les réponses aux questions posées par les membres du Comité.

## CONCLUSIONS DES PARTICIPANTS A LA PROCEDURE

### a) *L'organisation auteur de la réclamation*

#### 7. Autisme-Europe demande au Comité :

- de déclarer que la France ne remplit pas de manière satisfaisante les obligations qui lui incombent au regard des articles 15§1 et 17§1 de la Partie II de la Charte sociale européenne révisée au motif que les enfants et adultes autistes n'exercent pas et ne peuvent pas exercer de manière effective, adéquate et en nombre suffisant leur droit à être éduqués en milieu ordinaire ou à trouver des formules de placement bénéficiant d'un soutien adéquat dans des institutions spécialisées qui offrent des possibilités éducatives et des services connexes,

et

- de déclarer que la France enfreint le principe de non-discrimination inscrit à l'article E de la Partie V de la Charte sociale européenne révisée au motif que les autistes ne jouissent pas du droit à l'éducation reconnu aux personnes handicapées à l'article 15§1 et énoncé de manière générale à l'article 17§1 de la Partie II de la Charte.

Elle soutient que la France ne prend pas toutes les mesures nécessaires requises par la Charte sociale européenne révisée pour garantir aux enfants et adultes autistes un droit à l'éducation aussi effectif que celui des autres enfants.

### b) *Le Gouvernement français*

8. Le Gouvernement français (ci-dessous « le Gouvernement ») demande au Comité de rejeter la réclamation comme étant mal fondée dans chacun de ses griefs. Il considère que la législation en la matière et la pratique concernant l'éducation des personnes autistes n'enfreignent pas les articles 15, 17 et E de la Charte sociale européenne révisée (ci-après dénommée la « Charte révisée »).

### c) *La Confédération européenne des syndicats (CES)*

9. La CES estime que la France ne respecte pas ses obligations qui découlent des Articles 15, 17 et E de la Charte révisée.

## DROIT INTERNE PERTINENT

10. Sur la base de l'argumentation des parties, le droit interne pertinent pour ce qui concerne la prise en charge éducative des personnes autistes peut se résumer ainsi.

Le droit à l'éducation des personnes handicapées est inscrit dans deux lois :

- la loi n° 75/534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, et

- la loi n° 75/535 du 30 juin 1975 relatives aux institutions sociales et médico-sociales.

Une partie de la loi n° 75/534 a été reprise dans la loi n° 89/486 du 10 juillet 1989 qui met en place des dispositions générales sur l'éducation. Un autre texte législatif précise les conditions de la prise en charge des personnes autistes (loi n° 96/1076 du 11 décembre 1996 relative aux institutions sociales et médico-sociales et tendant à assurer une prise en charge adaptée de l'autisme). Tous les textes ci-dessus sont désormais codifiés respectivement dans le code de l'action sociale et le code de l'éducation.

11. Les dispositions pertinentes du code de l'éducation sont les articles L. 111-1, L. 112-1 à L. 112-3 et L. 351-1.

Aux termes de l'article L. 111-1 :

« le droit à l'éducation est garanti à chacun. »

S'agissant plus particulièrement des enfants et adolescents handicapés, l'article L. 112-1 est ainsi libellé :

« Les enfants et adolescents handicapés sont soumis à l'obligation éducative. Ils satisfont à cette obligation en recevant soit une éducation ordinaire soit, à défaut, une éducation spéciale, déterminée en fonction des besoins particuliers de chacun d'eux par la commission départementale d'éducation spéciale. »

L'article L. 112-2 se lit ainsi :

« L'éducation scolaire des jeunes handicapés est favorisée ».

L'article L. 112-3 définit le champ d'application de l'éducation spéciale :

« L'éducation spéciale associe des actions pédagogiques, psychologiques, sociales, médicales et paramédicales ; elle est assurée soit dans des établissements ordinaires, soit dans des établissements ou par des services spécialisés... ».

L'article L. 351-1 relatif à la mise en oeuvre de l'éducation spéciale dispose que :

« ... l'Etat prend en charge les dépenses d'enseignement et de première formation professionnelle des enfants et adolescents handicapés :

1. soit, de préférence, en accueillant dans des classes ordinaires ... tous les enfants susceptibles d'y être admis malgré leur handicap ;
2. soit en mettant du personnel qualifié relevant du ministre chargé de l'éducation à la disposition d'établissements ou services créés et entretenus par d'autres départements ministériels, par des personnes morales de droit public, ou par des groupements ou organismes à but non lucratif conventionnés à cet effet ...
3. soit en passant avec les établissements d'enseignement privés ... [des] contrats [ou contrats d'association] .... ».

12. Les dispositions pertinentes du code de l'action sociale sont les articles L. 114-1, L. 114-2, L. 116-1, L. 116-2, L. 242-4 et 10, et L. 246-1.

Selon l'article L. 114-1, l'Etat est tenu de garantir l'accès des personnes handicapées aux droits fondamentaux, lesquels incluent le droit à l'éducation.

L'article L. 114-2 affirme le droit à jouir de ces droits par une intégration en milieu ordinaire ; il est ainsi libellé :

« ... l'action poursuivie assure, chaque fois que les aptitudes des personnes handicapées et de leur milieu familial le permettent, l'accès du mineur et de l'adulte handicapés aux institutions ouvertes à l'ensemble de la population ... ».

L'article L. 116-1 et 2 définit les objectifs généraux de l'action sociale et médicale :

« L'action sociale et médico-sociale tend à promouvoir, dans un cadre interministériel, l'autonomie et la protection des personnes, ... à prévenir les exclusions et à en corriger les effets. Elle repose sur une évaluation continue des besoins et des attentes ... en particulier des personnes handicapées ... et sur la mise à leur disposition de prestations en espèces ou en nature. Elle est mise en oeuvre par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations, ainsi que par les institutions sociales et médico-sociales ... ».

L'action sociale et médico-sociale est conduite dans le respect de l'égalité de tous les êtres humains avec l'objectif de répondre de façon adaptée aux besoins de chacun d'entre eux et en leur garantissant un accès équitable sur l'ensemble du territoire ».

L'intervention précoce est régie par l'article L. 242-4, qui dispose que :

« La prise en charge la plus précoce possible est nécessaire. Elle doit pouvoir se poursuivre tant que l'état de la personne handicapée le justifie et sans limite d'âge ou de durée... ».

S'agissant du financement de ces mesures, l'article L. 242-10 dispose que :

« Les frais d'hébergement et de soins dans les établissements d'éducation spéciale et professionnelle ainsi que les frais de soins concourant à cette éducation dispensée en dehors de ces établissements, à l'exception des dépenses incombant à l'Etat en application de l'article L. 242-1<sup>1</sup>, sont intégralement pris en charge par les régimes d'assurance maladie, dans la limite des tarifs servant de base au calcul des prestations. A défaut de prise en charge par l'assurance maladie, ces frais sont couverts au titre de l'aide sociale<sup>2</sup> ... ».

L'article L. 246-1 concerne plus particulièrement les personnes autistes :

« Toute personne atteinte du handicap résultant du syndrome autistique et des troubles qui lui sont apparentés bénéficie, quel que soit son âge, d'une prise en charge pluridisciplinaire qui tient compte de ses besoins et difficultés spécifiques. Adaptée à l'état et à l'âge de la personne et eu égard aux moyens disponibles, cette prise en charge peut être d'ordre éducatif, pédagogique, thérapeutique et social ».

13. En résumé, les personnes autistes peuvent suivre un enseignement normal, soit en tant qu'individu (intégration individuelle) dans des classes ordinaires avec l'assistance d'un personnel auxiliaire spécial, soit dans le cadre d'un groupe (intégration collective), dans des « classes d'intégration scolaire » (CLIS) en primaire et des « unités pédagogiques d'intégration » (UPI) dans le secondaire. Ceux qui n'ont pas la possibilité d'accéder au système éducatif ordinaire en raison de la gravité de leur autisme peuvent bénéficier d'une éducation spéciale dispensée dans un établissement d'enseignement spécialisé ou par le biais des services médico-sociaux (services d'éducation spéciale et de soins à domicile - SESSAD). Les établissements spécialisés sont les instituts médico-éducatifs (IME), les

---

<sup>1</sup> Ledit article renvoie à l'article L. 351-1 du code de l'éducation, précité.

<sup>2</sup> Ces dispositions figurent également à l'article L. 321-1 du code de sécurité sociale.

instituts médico-pédagogiques (IMP), les instituts médico-professionnels (IMPRO), les maisons d'accueil spécialisées (MAS) et les foyers à double tarification (pour les personnes lourdement handicapées).

14. L'intégration individuelle dans l'enseignement normal est financée par le budget général de l'éducation. En revanche, l'intégration collective est imputée au budget de l'assurance maladie. Toutes les filières d'éducation spéciale susmentionnées sont financées principalement par l'assurance maladie et, accessoirement, s'agissant de l'autisme, par des crédits d'Etat spécialement alloués à cet effet. En revanche, les enseignants en poste dans l'enseignement spécial ainsi que le personnel auxiliaire de ces institutions spécialisées sont rémunérés par le budget de l'Education nationale.

15. L'évaluation du nombre de personnes autistes varie considérablement selon le taux de prévalence utilisé. L'auteur de la réclamation se fondant sur les données scientifiques les plus récentes, part du principe que le taux de prévalence correct s'établit à 16 pour 10 000. Il y aurait donc en France approximativement 100 000 personnes autistes, dont 25 000 enfants et adolescents. Le Gouvernement retient un taux de prévalence entre 4 et 5,6 pour 10 000 ; la France compterait ainsi, environ 7 000 enfants et 20 000 adultes autistes. Autisme-Europe affirme qu'un certain nombre d'enfants autistes français fréquente des institutions belges.

## EN DROIT

### I. ARGUMENTATION DES PARTIES

16. Autisme-Europe a commencé par faire valoir - mais n'a pas poursuivi dans cette voie lors de l'audition - que les dispositions pertinentes du droit français sont, en soi, contraires aux articles 15§1 et 17§1 de la Charte révisée. Abandonnant cette argumentation, le réclamant a finalement plaidé que la mise en oeuvre des textes de loi ou la situation de fait constitue une violation desdits articles. Il a plus précisément soutenu qu'en pratique, la prise en charge de l'éducation des enfants et adultes autistes est insuffisante en raison de carences identifiables - tant quantitatives que qualitatives -, et ce aussi bien dans le système éducatif ordinaire que dans celui dit de l'enseignement spécial.

17. Le Comité estime dès lors qu'il est inutile de procéder à l'examen de l'argument initial. Il limitera par conséquent son analyse à la question de savoir si la pratique suivie en France en la matière constitue, comme le soutient Autisme-Europe, une violation des articles 15§1, 17§1 et E de la Charte révisée.

18. Les articles 15§1, 17§1 et E de la Charte révisée sont ainsi libellés :

**« Article 15 – Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté**

En vue de garantir aux personnes handicapées, quel que soit leur âge, la nature et l'origine de leur handicap, l'exercice effectif du droit à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la participation à la vie de la communauté, les Parties s'engagent notamment:

1. à prendre les mesures nécessaires pour fournir aux personnes handicapées une orientation, une éducation et une formation professionnelle dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ou, si tel n'est pas le cas, par le biais d'institutions spécialisées publiques ou privées;

(...)

## Article 17 – Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique

En vue d'assurer aux enfants et aux adolescents l'exercice effectif du droit de grandir dans un milieu favorable à l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales, les Parties s'engagent à prendre, soit directement, soit en coopération avec les organisations publiques ou privées, toutes les mesures nécessaires et appropriées tendant:

1. à assurer aux enfants et aux adolescents, compte tenu des droits et des devoirs des parents, les soins, l'assistance, l'éducation et la formation dont ils ont besoin, notamment en prévoyant la création ou le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants à cette fin;

(...)

## Article E – Non-discrimination

La jouissance des droits reconnus dans la présente Charte doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, la santé, l'appartenance à une minorité nationale, la naissance ou toute autre situation ».

## A. Insuffisance alléguée de l'offre d'établissements et services d'éducation spéciale

19. Autisme-Europe fait valoir que les établissements d'éducation spéciale et les services socio-médicaux affectés à l'éducation des enfants et adultes autistes sont depuis toujours en nombre insuffisant. Le plan de rattrapage 1995-2000 pour les personnes autistes n'a pas réussi à résorber ce déficit ; de même, le plan pluriannuel 2001-2003 en faveur des enfants, adolescents et adultes handicapés, qui concernait également les personnes autistes, serait loin de combler le retard. Elle affirme aussi que 75 000 personnes autistes (dont 19 000 enfants) nécessitent une prise en charge éducative spéciale, mais qu'à peine 10% d'entre eux ont pu trouver une place (au total, quelque 8 000 places sont pour l'instant disponibles).

20. Selon Autisme-Europe, la situation actuelle pour ce qui concerne les placements en milieu éducatif spécialisé se présente ainsi :

Chiffres établis par Autisme-Europe : Nombre de places pour 75 000 personnes autistes en France

Places existantes en 1995	Places réellement créées 1995-2000	En cours d'ouverture 2001-2003	Total	Besoins restants	Taux de satisfaction
5400	1400	1053	<b>7853</b>	<b>67147</b>	<b>11,6%</b>

Chiffres officiels<sup>3</sup> : Nombre de places pour 48 000 personnes autistes en France

Places existantes en 1995	Officiellement créées 1995-2000	En cours d'ouverture 2001-2003	Total	Besoins restants	Taux de satisfaction
5400	2033	1053	<b>8486</b>	<b>39514</b>	<b>21,4%</b>

<sup>3</sup> Chiffres tirés du rapport remis au Parlement par la DGAS concernant la mise en œuvre de la loi n° 96/1076 : « L'autisme : évaluation des actions conduites (1995-2000) », décembre 2000. L'écart dans les estimations du nombre de personnes autistes tient au taux d'incidence retenu pour ce type de handicap.

21. Le réclamant soutient que, même si l'on accepte le taux de prévalence officiel avancé par la France (qui serait, selon elle, inférieur à celui que préfère l'Organisation mondiale de la Santé), les crédits consacrés au plan de rattrapage 1995-2000 ne permettraient de créer que 1 400 places totalement nouvelles, et non les 2 033 prétendument ouvertes. Elle affirme par ailleurs que le plan pluriannuel 2001-2003 ne contribuerait guère à faire évoluer la situation, car il autoriserait seulement la création de 1 053 places supplémentaires pour une enveloppe de 22,87 millions d'euros.

22. Selon le réclamant, l'offre a augmenté en moyenne de 300 places par an depuis 1995, ce qui correspond à un taux de progression annuel de 0,7% par rapport aux besoins officiels. A ce rythme, il faudrait un siècle pour résorber le déficit de places, sans compter l'accroissement naturel de la population autiste que l'on peut estimer, d'après les chiffres officiels, à 160 personnes par an.

23. En réponse, le Gouvernement admet que le plan de rattrapage 1995-2000 n'a pas été à la hauteur des besoins réels. Il indique dans ses observations écrites que des crédits spéciaux pour un montant total d'environ 30 millions d'euros ont été dégagés dans le cadre du plan pluriannuel 2001-2003 ou d'autres plans exceptionnels, et que ces crédits ont permis ou vont permettre de créer 1 053 places réservées aux personnes autistes. Il assure par ailleurs que 1 756 places de SESSAD (services d'éducation spéciale et de soins à domicile) ont été créées pour favoriser l'intégration scolaire des enfants handicapés, dont les enfants et adolescents autistes (pour une enveloppe de 36,95 millions d'euros) et que 507 places sont programmées en 2003, soit un financement entre 2001 et 2003 de 3228 places. Il affirme qu'à cela s'ajoutent 5 500 places dans les maisons d'accueil spécialisées (MAS), foyers d'accueil médicalisé (FAM) et centres d'aide par le travail (CAT) pour adultes lourdement handicapés, qui peuvent en partie concerner les personnes autistes. Enfin, il fait valoir que la loi de financement de la sécurité sociale de 2003 dégage 70 millions d'euros pour les adultes lourdement handicapés et 9 millions d'euros pour l'amélioration de l'accueil dans les établissements et autres services ainsi que pour l'intégration scolaire des enfants handicapés grâce à la création de places supplémentaires dans les centres médico-éducatifs résidentiels et non résidents et en SESSAD (services d'éducation spéciale et de soins à domicile).

24. Lors de l'audition, le Gouvernement a indiqué que les établissements d'éducation spéciales, les services médico-sociaux et les établissements sanitaires accueillent 94 000 enfants et adolescents (de 0 à 20 ans). S'agissant plus particulièrement de l'autisme, il a réaffirmé que le plan de rattrapage de 1995-2000 a permis la création de 2 033 places (820 pour les enfants et 1 213 pour les adultes). En outre, le plan pluriannuel 2001-2003 et l'enveloppe spéciale ont finalement permis de créer 1 306 places nouvelles pour des enfants, adolescents et adultes autistes (chiffres arrêtés en septembre 2003).

25. Le Gouvernement reconnaît qu'une partie des chiffres communiqués ne concerne pas directement des personnes autistes, mais, d'une manière générale, des personnes atteintes d'un handicap ou d'un handicap grave. Il maintient cependant que, d'une part, l'approche choisie par la France consiste non pas à proposer des services spécialisés pour chaque catégorie de personnes handicapées mais bien à les accueillir dans des établissements et services polyvalents, et que, d'autre part, des programmes statistiques

visant à isoler les données qui concernent spécifiquement les personnes autistes (données actuellement inexistantes) ont été récemment lancés.

26. Le Gouvernement considère en tout état de cause que, même si la création de places et, partant, les moyens mis à disposition, ne suffisent pas à couvrir tous les besoins, le rattrapage engagé pour la prise en charge éducative des personnes autistes ne consiste pas seulement à allouer des fonds supplémentaires, mais aussi à diversifier l'offre de services au niveau départemental en mettant en oeuvre la loi n° 2002-2 réformant l'action sociale et médico-sociale.

## **B. Séparation et limitation des ressources budgétaires**

27. Autisme-Europe invoque des raisons structurelles pour expliquer l'insuffisance du financement de l'éducation des enfants et adolescents autistes, et estime que cela enfreint l'article 15§1 en combinaison avec l'article 17§1. Selon elle, l'éducation spéciale est automatiquement défavorisée car elle ne dépend pas de la loi de finances et n'est donc pas considérée comme un service public que l'Etat est tenu d'assurer. Contrairement à l'éducation ordinaire, son financement n'est de ce fait pas calculé en fonction du nombre d'enfants et de la prévision de l'évolution des effectifs.

28. Autisme-Europe observe que le financement de l'éducation spéciale dépend à titre principal du budget de l'assurance maladie approuvé par la loi de financement de la sécurité sociale, seuls les enseignants mis à disposition par l'éducation nationale pour l'enseignement spécial étant rémunérés sur fonds budgétaires. Il en résulte, d'après Autisme-Europe, que les dépenses ne sont pas déterminées en fonction des besoins réels, c'est à dire, du nombre de personnes handicapées devant recevoir une prise en charge éducative adaptée. Selon lui, compte tenu du mécanisme budgétaire retenu, les personnes handicapées ne bénéficient pas dans les faits (malgré les textes) du droit à l'éducation et ne pourront en bénéficier tant que le financement de l'éducation spéciale ne relèvera pas de l'éducation nationale et sera considéré comme une mesure d'« aide sociale » ou un « soin » soumis à une limitation des dépenses de santé ou d'action sociale.

29. S'agissant des personnes autistes, le réclamant fait plus précisément valoir que, si la France ne modifie pas sa politique budgétaire et financière, le retard pris dans la prise en charge des personnes autistes ne sera jamais comblé et les besoins quantitatifs ne seront jamais satisfaits.

30. Le Gouvernement conteste l'argument d'Autisme-Europe ; il considère qu'au regard de l'article L. 112-1 du code de l'éducation, les enfants handicapés sont totalement couverts par l'obligation de service public de l'éducation, soit en milieu ordinaire, soit dans le cadre d'une éducation spéciale. Selon l'article L. 112-3, l'éducation spéciale est plus qu'une simple forme de soin, puisqu'elle associe des actions pédagogiques, psychologiques, sociales, médicales et paramédicales. En outre, le Gouvernement rappelle que l'éducation spéciale n'est pas seulement financée par le régime d'assurance maladie, puisque l'Etat paie pour sa composante éducative (article L. 242-1 du code de l'action sociale et des familles). Il met ainsi à disposition des établissements et services médico-sociaux et des établissements sanitaires 5 400 enseignants qui viennent en aide à 94 000 enfants et adolescents handicapés.

31. Enfin, le Gouvernement conteste que le financement de la part de l'éducation spéciale à la charge de l'assurance maladie dans le cadre de l'ONDAM - l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie - soit moins généreux que le serait un financement par l'Etat sur le budget de l'éducation nationale. Il estime au contraire qu'un tel système permet une plus grande flexibilité car le taux d'évolution qui s'applique à l'objectif de dépenses des établissements et services à la charge des organismes de sécurité sociale est déterminé en fonction des besoins et des priorités nationales de santé publique.

### **C. Insuffisance alléguée des moyens d'intervention précoce**

32. Autisme-Europe fait valoir que l'intervention précoce pour venir en aide aux enfants autistes est pour ainsi dire inexistante.

33. Pour le Gouvernement, les centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP) constituent un dispositif spécifique qui vise à détecter précocement les handicaps ou risques de handicaps, et à traiter en cure ambulatoire des enfants de moins de 6 ans atteints d'un handicap sensoriel, moteur ou mental. Depuis 1996, le nombre de ces centres a fortement augmenté : on en recense à présent 260, déployés dans tous les départements (sauf un), et le plan triennal 2001-2003 en faveur des enfants, adolescents et adultes handicapés prévoit une enveloppe annuelle de 3 millions d'euros pour financer la création et l'extension de ces centres. Les quatre centres de ressources sur l'autisme qui se sont récemment ouverts à Brest, Reims, Montpellier et Tours ont pour mission de réaliser des diagnostics lorsque ceux-ci sont particulièrement complexes ou délicats. Autisme-Europe soutient que ces informations concernent davantage les enfants handicapés en général que les enfants autistes.

### **D. Insuffisance alléguée de l'éducation en milieu ordinaire**

34. En dépit des règles en vigueur, l'intégration des enfants et adolescents en milieu ordinaire demeure, selon le réclamant, l'exception et, lorsqu'elle a lieu, elle n'est faite en moyenne que quelques heures par semaine. Autisme-Europe soutient que les structures chargées de l'intégration, à savoir les classes d'intégration scolaire (CLIS), les unités pédagogiques d'intégration (UPI) et les services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) sont, d'une manière générale, en nombre insuffisant – constat qui est même officiellement admis<sup>4</sup>. Elle cite des chiffres officiels relatifs à l'intégration. D'après le rapport du Sénat, 7% seulement des enfants handicapés (environ 60 000 au total) sont scolarisés en milieu ordinaire<sup>5</sup>. Selon le ministère de l'Education nationale, les enfants et adolescents handicapés scolarisés en établissement ordinaire représentent 1,3% des élèves scolarisés dans chaque département; la Cour des Comptes évalue quant à elle leur intégration à moins de 1%<sup>6</sup>. Lors de l'audition, le réclamant a affirmé que, sur les 6 000 enfants autistes qui pourraient être intégrés en milieu ordinaire, seulement 250 l'étaient à titre individuel, soit à peine 5% environ. Si l'on ajoute à cela 400 jeunes bénéficiant d'une

---

<sup>4</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Inspection générale des Affaires sociales), Ministère de l'Education nationale (Inspection générale de l'Education nationale), Rapport sur l'accès à l'enseignement des enfants et adolescents handicapés, mars 1999 ; M. Fardeau, Rapport de la DGAS transmis au ministère de l'Emploi et de la Solidarité « Personnes handicapées : analyse comparative et prospective du système de prise en charge ».

<sup>5</sup> Sénat, P. Blanc, Rapport de la Commission des affaires sociales sur la politique de compensation du handicap, 24/07/02.

<sup>6</sup> Cour de Comptes, La vie avec un handicap, Rapport public, juin 2003.

intégration collective, ils sont en tout 650, sur une population scolaire forte au total de 15 millions d'adolescents et étudiants.

35. Le Gouvernement conteste cet argument et affirme que l'intégration en milieu ordinaire est une priorité pour l'Etat, tant d'un point de vue législatif (articles L. 114-1 du code de l'action sociale et des familles, par sa portée générale, et articles L. 112-1 et L. 112-3 du code de l'éducation, loi n° 89-486 d'orientation sur l'éducation) que d'un point de vue réglementaire (circulaire « Handiscol »); la mise à disposition des ressources nécessaires en est également la preuve.

36. Le Gouvernement assure que l'intégration à temps plein ou à temps partiel en milieu scolaire peut être individuelle ou collective - elle passe alors par la création de classes spéciales (CLIS et UPI) au sein d'établissements ordinaires. Il indique dans son mémoire qu'au début de l'année scolaire 2001-2002, on dénombrait 3 381 CLIS (au lieu de 3 170 l'année précédente) et 303 UPI (contre 202 à la rentrée 2000). Lors de l'audition, le Gouvernement a réfuté les chiffres avancés par le réclamant à propos de l'intégration des personnes autistes, mais n'a pas été en mesure de fournir des données précises en la matière. Il a simplement affirmé qu'en 2002-2003, le nombre total de personnes handicapées scolarisées en milieu ordinaire était de 89 000 (67 000 dans les établissements du premier degré et 22 000 dans les établissements du second degré).

37. Le Gouvernement souligne que le plan « Handiscol » contribue au processus d'intégration en ce qu'il constitue un outil d'information, cherche à améliorer l'accès aux établissements scolaires, intervient dans la formation des enseignants et facilite la mise à disposition d'auxiliaires chargés d'accompagner les enfants qui en ont besoin.

38. Enfin, le Gouvernement indique qu'une nouvelle série de mesures ont été décidées le 21 janvier 2003 pour favoriser plus encore l'intégration des élèves handicapés en multipliant les classes spéciales dans les établissements du second degré et en portant à 6 000 le nombre d'auxiliaires de vie scolaire (décret n° 2003-40 sur le personnel auxiliaire).

#### **E. Déficiences alléguées de l'éducation spéciale: lourdeur administrative et formation des enseignants**

39. Autisme-Europe soutient que les personnes autistes ont du mal à recevoir une éducation adaptée dans des institutions spécialisées en raison de la lourdeur administrative qui entrave la création de nouvelles structures spécialisées. Ce long et difficile parcours administratif expliquerait aussi que des personnes autistes françaises se tournent vers des établissements d'éducation spéciale belges.

40. Le réclamant affirme qu'il n'y a pas de dispositions contraignantes exigeant que les enseignants en poste dans les structures d'éducation spécialisées soient spécifiquement formés pour s'occuper de personnes autistes<sup>7</sup> et que la formation du personnel est en réalité inexistante ou inadaptée. Cela semble confirmé par des sources officielles<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Seule existe la circulaire n° 98/232 sur la formation des personnels intervenant auprès des personnes autistes.

<sup>8</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Inspection générale des Affaires sociales), Ministère de l'Education nationale (Inspection générale de l'Education nationale), Rapport sur l'accès à l'enseignement des enfants et adolescents handicapés, mars 1999.

41. Le Gouvernement conteste cette allégation et fait état de toutes les mesures mises en œuvre à ce jour pour former les professionnels travaillant au contact de personnes autistes :

- depuis sept ans, le centre national de formation et d'études pour l'enfance inadaptée (CNEIFEI) organise un module consacré à l'autisme dans le cadre de la formation des personnels enseignants préparant le certificat d'aptitude pédagogique spécialisé à l'adaptation et à l'intégration scolaire (CAPSAIS, option D); en 2002-2003, douze stagiaires enseignants spécialisés et 97 autres personnes (personnels de l'éducation nationale et parents) suivent ce module ;
- depuis 1998, 70 formations ont été organisées chaque année, suivies en moyenne par 500 stagiaires, dans le but de former les professionnels travaillant au contact de personnes autistes ;
- parmi les mesures nouvelles annoncées par le Gouvernement figure la formation de l'ensemble des personnels et le développement de la formation spécialisée des enseignants au sein des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

42. Le Gouvernement soutient en outre que la loi n° 2002-2 rénovant l'action sociale et médico-sociale devrait conduire à limiter les démarches et à réduire les délais exigés pour la création d'établissements spécialisés.

#### **F. Déficiences alléguées dans la prise en charge éducative des adultes autistes**

43. Autisme-Europe prétend que, faute de textes de loi, la prise en charge éducative des adultes autistes est inexistante.

44. Le Gouvernement conteste cette allégation et décrit tous les établissements et services médicaux et médico-sociaux qui s'occupent d'adultes handicapés, ce qui englobe les adultes autistes.

#### **G. Hospitalisation d'enfants et adultes autistes**

45. Autisme-Europe affirme que, du fait du manque de places, les personnes autistes se tournent vers des structures situées à l'étranger, principalement en Belgique, et que les hôpitaux ne peuvent être considérés comme des institutions et services « adéquats » permettant d'assurer une prise en charge éducative des personnes autistes. Ce dernier point, ajoute l'auteur de la réclamation, est confirmé par des sources officielles<sup>9</sup>.

46. Le Gouvernement réfute cette allégation et assure que les plans de création de places déjà évoqués visent notamment à favoriser une prise en charge de proximité des personnes autistes afin d'éviter un éloignement familial. De plus, l'hospitalisation en psychiatrie intervient lorsque des soins spécialisés, prescrits par des médecins (comme tous les soins), sont nécessaires aux personnes autistes comme à toute personne.

---

<sup>9</sup> Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Inspection générale des Affaires sociales), Ministère de l'Education nationale (Inspection générale de l'Education nationale), Rapport sur l'accès à l'enseignement des enfants et adolescents handicapés, mars 1999.

## II. APPRECIATION DU COMITE

47. Le Comité estime que les arguments présentés par Autisme-Europe à l'appui de son allégation de violation des articles 15§1 et 17§1 ainsi que de l'article E sont si étroitement mêlés qu'ils ne peuvent être séparés. Aussi son appréciation portera-t-elle sur la question de savoir si la situation de la France est conforme aux articles 15§1 et 17§1, tant pris isolément que lus en combinaison avec l'article E de la Charte sociale révisée.

48. Ainsi qu'il l'a souligné dans l'Introduction générale aux Conclusions 2003 (p. 10), le Comité estime en effet que l'article 15 de la Charte révisée marque un tournant dans l'évolution du système de valeurs que l'on a vu se dessiner dans tous les pays européens depuis une dizaine d'années, le traitement des personnes handicapées comme un groupe cible particulier ayant cédé la place à une approche soucieuse de les respecter comme des citoyens à part entière - une approche que le Conseil de l'Europe a contribué à promouvoir avec l'adoption par le Comité des Ministres de la Recommandation (92) 6 de 1992 sur une politique cohérente pour les personnes handicapées. L'idée sous-jacente à l'article 15 est que les personnes handicapées doivent jouir pleinement de la citoyenneté et que leurs droits essentiels sont, à ce titre, « l'autonomie, l'intégration sociale et la participation à la vie de la communauté ». Garantir un droit à l'éducation des enfants et autres personnes atteintes d'un handicap est d'évidence une condition pour atteindre cet objectif. Ceci explique pourquoi l'éducation est désormais spécifiquement mentionnée à l'article 15 de la Charte révisée et pourquoi le texte insiste tant sur la nécessité de faire en sorte que cette éducation se déroule « dans le cadre du droit commun chaque fois que possible ». Il convient de rappeler que l'article 15 s'applique à toutes les personnes handicapées, quelles que soient la nature et l'origine de leur handicap et indépendamment de leur âge. Il couvre donc clairement aussi bien les enfants que les adultes autistes.

49. L'article 17 est fondé, quant à lui, sur la nécessité de veiller à ce que les enfants et adolescents grandissent dans un milieu favorable à « l'épanouissement de leur personnalité et au développement de leurs aptitudes physiques et mentales ». Cette approche est aussi importante pour les enfants handicapés que pour tous les autres, et l'est peut-être plus encore lorsque les conséquences d'une intervention qui ne serait pas faite en temps voulu ou ne serait pas efficace risquent fort de ne pouvoir jamais être effacées. Le Comité considère que l'article 17, qui traite plus généralement - entre autres - du droit à l'éducation pour tous, consacre cette nouvelle approche en terme d'intégration. L'article 17§1 exige en particulier la création et le maintien d'institutions ou de services adéquats et suffisants au fin d'éducation. Il ne vise cependant que les enfants et adolescents ; il convient donc, s'agissant des adultes, de le lire en combinaison avec l'article 15§1.

50. Autisme-Europe invoque également le non-respect de l'article E de la Charte sociale révisée au motif que les carences repérées ont pour résultat final de ne pas permettre aux personnes autistes de bénéficier du droit à l'éducation contenu à la fois dans l'article 15§1 et dans l'article 17§1 de façon aussi effective que les autres citoyens.

51. Le Comité considère que l'insertion de l'article E dans la Charte révisée sous la forme d'une disposition distincte témoigne de l'importance accrue accordée par ses auteurs au principe de non-discrimination dans la réalisation des droits fondamentaux que prévoit ce traité. Il estime en outre que sa fonction est de contribuer à garantir une

jouissance également effective de la totalité des droits dont il s'agit indépendamment des caractéristiques propres à certaines personnes ou groupes de personnes. Il ne constitue donc pas un droit autonome qui pourrait offrir à lui seul à une réclamation un fondement suffisant. Ainsi le Comité voit-il dans les arguments invoqués par Autisme-Europe une allégation de non-conformité aux articles 15§1 et 17§1 lus en combinaison avec l'article E de la Charte sociale révisée.

Bien que le handicap ne figure pas explicitement sur la liste des motifs de discrimination proscrits à l'article E, le Comité estime qu'il est couvert de manière adéquate par la référence à « toute autre situation ». Ceci est notamment conforme à l'esprit comme à la lettre de la déclaration politique adoptée à l'issue de la 2<sup>e</sup> Conférence européenne des Ministres responsables des politiques d'intégration des personnes handicapées (Malaga, avril 2003) qui a réaffirmé que le cadre approprié pour l'élaboration d'une politique européenne dans ce domaine était celui de la non-discrimination et des droits de l'homme.

52. Le Comité observe en outre que le libellé de l'article E est très voisin de celui de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. La Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné dans son interprétation de l'article 14 que le principe d'égalité le sous-tendant implique d'assurer un même traitement aux personnes se trouvant dans la même situation et de traiter de manière différente des personnes en situation différente [*Thlimmenos c. Grèce* [GC], n° 34369/97, CEDH 2000-IV, § 44)]. Il est dit notamment dans cet arrêt :

« Le droit de jouir des droits reconnus dans la Convention sans être soumis à discrimination est également transgressé lorsque des Etats, sans justification objective et raisonnable, n'appliquent pas un traitement différent à des personnes dont les situations sont différentes ».

En d'autres termes, il faut non seulement, dans une société démocratique, percevoir la diversité humaine de manière positive, mais aussi réagir de façon appropriée afin de garantir une égalité réelle et efficace.

A ce titre, le Comité considère que l'article E interdit non seulement la discrimination directe, mais aussi toutes les formes de discrimination indirecte, que peuvent révéler soit les traitements inappropriés de certaines situations, soit l'inégal accès des personnes placées dans ces situations et des autres citoyens aux divers avantages collectifs.

53. Le Comité rappelle, comme il l'a déjà affirmé dans sa décision relative à la réclamation n° 1/1998 (Commission Internationale de Juristes c. Portugal, § 32), que pour l'application de la Charte, l'obligation incombant aux Etats parties est de prendre non seulement des initiatives juridiques mais encore des initiatives concrètes propres à permettre le plein exercice des droits reconnus par la Charte. Lorsque la réalisation de l'un des droits en question est exceptionnellement complexe et particulièrement onéreuse, l'Etat partie doit s'efforcer d'atteindre les objectifs de la Charte à une échéance raisonnable, au prix de progrès mesurables, en utilisant au mieux les ressources qu'il peut mobiliser. Les Etats parties doivent en outre être particulièrement attentifs à l'impact des choix opérés par eux sur les groupes dont la vulnérabilité est la plus grande ainsi que sur les autres personnes concernées, tout particulièrement les familles sur qui, en cas de carence institutionnelle, pèse un écrasant fardeau.

54. A la lumière de ce qui précède, le Comité observe que, s'agissant des enfants et adultes autistes, la France n'a pas, en dépit d'un débat national vieux de plus de vingt ans

sur l'importance du groupe concerné et les stratégies pertinentes de prise en charge, marqué des avancées suffisantes, même après la promulgation de la loi du 30 juin 1975 d'orientation des personnes handicapées, dans la prise en charge de l'éducation des personnes autistes. Il observe également que la définition de l'autisme retenue par la plupart des documents officiels français, en particulier ceux produits dans le cadre de la présente réclamation, est toujours restrictive par rapport à celle de l'Organisation mondiale de la Santé, et que nombre de statistiques nécessaires à l'évaluation rationnelle des progrès réalisés au fil du temps font toujours défaut. Le Comité ne considère pas que le fait que le financement des établissements spécialisés dans l'accueil d'enfants handicapés (en particulier autistes) ne soit en général pas assuré sur le même budget que le financement des établissements scolaires de droit commun puisse par lui-même être regardé comme une source de discrimination, dès lors que le choix des modalités de financement est du seul ressort des Etats.

Il considère en revanche comme établi que la proportion d'enfants autistes par rapport à l'effectif total du groupe - conçu extensivement ou restrictivement - scolarisée dans les établissements de droit commun ou spécialisés demeure, ainsi que les autorités elles-mêmes l'admettent, extrêmement faible et significativement inférieur à la proportion constatée pour les autres enfants, handicapés ou non ; il est également établi et non contesté par les mêmes autorités qu'il existe une insuffisance chronique de structures d'accueil ou d'appui pour autistes adultes.

Par ces motifs, le Comité conclut par 11 voix contre 2 que la situation de la France constitue une violation des articles 15§1 et 17§1 tant pris isolément que lus en combinaison avec l'article E de la Charte sociale européenne révisée.

Signée par :

Gerard QUINN  
Rapporteur

Jean-Michel BELORGEY  
Président

Régis BRILLAT  
Secrétaire exécutif

