

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Sur le chemin aménagé de l'école inclusive (obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt G.L. c. Italie, 10 septembre 2020)

Rommelaere, Claire

Published in:

Revue trimestrielle des droits de l'homme

Publication date:

2021

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for published version (HARVARD):

Rommelaere, C 2021, 'Sur le chemin aménagé de l'école inclusive (obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt G.L. c. Italie, 10 septembre 2020)', *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, numéro 126, pp. 447-464.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Sur le chemin aménagé de l'école inclusive

(obs. sous Cour eur. dr. h., arrêt *G.L. c. Italie*,
10 septembre 2020)

PAR

Claire ROMMELAERE

*Maîtresse de conférences à l'Université de Namur
Chercheuse au Centre de Bioéthique*

Résumé

Depuis plusieurs années, la Cour européenne des droits de l'homme reconnaît l'éducation inclusive comme norme internationale de référence pour garantir l'accès non discriminatoire à l'instruction. Le présent commentaire commence par rappeler les fondements actuels de l'éducation inclusive, dans laquelle l'Italie fait figure de pionnier, et la jurisprudence antérieure de la Cour concernant le droit à l'instruction de personnes en situation de handicap. Le contexte ainsi posé, l'arrêt *G.L. c. Italie* ne semble pas se démarquer des tendances déjà observées dans le raisonnement de la Cour, mais il permet de confirmer celles-ci et d'imaginer, pour l'avenir, un cadre d'analyse affiné.

Abstract

For years, the European Court of Human Rights has recognized inclusive education as the international standard to ensure non-discriminatory access to education. This commentary first recalls the current foundations of inclusive education, for which Italy is a pioneer, and the Court's previous case law concerning disabled persons' right to education. Against this background, the *G.L. v. Italy* judgment seems to confirm the trends already observed in the Court's reasoning and paves the way for a refined analytical framework in the future.

I. L'éducation inclusive en bref

A. Éléments de définition

Ces dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme¹ a rendu plusieurs décisions soulignant la reconnaissance, dans divers instruments internationaux, de l'éducation inclusive comme moyen le plus approprié de garantir les principes fondamentaux d'universalité et de non-discrimination dans l'exercice du droit à l'instruction².

Concernant les personnes en situation de handicap, l'obligation des États d'instaurer progressivement un système éducatif inclusif ressortit principalement à l'article 15, § 1^{er}, de la Charte sociale européenne³ et à l'article 24 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées⁴:

« 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 ;

[...].

¹ Ci-après, «la Cour».

² Entre autres, Cour eur. dr. h., arrêt *Çam c. Turquie*, 23 février 2016, § 64; arrêt *Enver Şahin c. Turquie*, 30 janvier 2018, § 62.

³ Charte sociale européenne révisée, adoptée à Strasbourg le 3 mai 1996. Bien que l'article 15 de la Charte sociale européenne fasse de l'éducation inclusive une priorité plus qu'une obligation, le Comité européen des droits sociaux semble toutefois interpréter restrictivement cette disposition en s'appuyant sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées, qui impose l'éducation inclusive comme norme à atteindre (voy. J. LIEVENS et M. SPINOY, «Éducation inclusive: la Cour est-elle à bonne école?», *cette Revue*, 2019, pp. 716-717; L. VANCRAVEBECK, «7.2.1. L'enseignement fondamental et secondaire», in *Les grands arrêts en matière de handicap*, Larcier, Bruxelles, 2020, pp. 615-616).

⁴ Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée à New York le 13 décembre 2006; ci-après «la Convention relative aux droits des personnes handicapées».

« Article 24*Éducation*

1. Les États Parties reconnaissent le droit des personnes handicapées à l'éducation. En vue d'assurer l'exercice de ce droit sans discrimination et sur la base de l'égalité des chances, les États Parties font en sorte que le système éducatif pourvoie à l'insertion scolaire à tous les niveaux et offre, tout au long de la vie, des possibilités d'éducation qui visent :

a) le plein épanouissement du potentiel humain et du sentiment de dignité et d'estime de soi, ainsi que le renforcement du respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de la diversité humaine ;

b) l'épanouissement de la personnalité des personnes handicapées, de leurs talents et de leur créativité ainsi que de leurs aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités ;

c) la participation effective des personnes handicapées à une société libre.

2. Aux fins de l'exercice de ce droit, les États Parties veillent à ce que :

a) les personnes handicapées ne soient pas exclues, sur le fondement de leur handicap, du système d'enseignement général et à ce que les enfants handicapés ne soient pas exclus, sur le fondement de leur handicap, de l'enseignement primaire gratuit et obligatoire ou de l'enseignement secondaire ;

b) les personnes handicapées puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès, dans les communautés où elles vivent, à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit, et à l'enseignement secondaire ;

c) il soit procédé à des aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun ;

d) les personnes handicapées bénéficient, au sein du système d'enseignement général, de l'accompagnement nécessaire pour faciliter leur éducation effective ;

e) des mesures d'accompagnement individualisé efficaces soient prises dans des environnements qui optimisent le progrès scolaire et la socialisation, conformément à l'objectif de pleine intégration.

[...]».

Le Comité onusien des droits des personnes handicapées définit l'éducation inclusive et la distingue des concepts d'exclusion, de ségrégation et d'intégration. S'il est relativement simple de comprendre ce que sont l'exclusion, soit l'impossibilité d'accès à l'éducation, et la ségrégation, soit l'accès limité à un système éducatif spécifiquement destiné aux enfants en situation de handicap,

la distinction entre l'intégration et l'inclusion semble plus délicate à mettre en œuvre en pratique :

«On parle d'intégration lorsque des enfants handicapés sont scolarisés dans des établissements d'enseignement ordinaires, dans l'idée qu'ils pourront s'adapter aux exigences normalisées de ces établissements. On parle d'inclusion dans le cas d'un processus de réforme systémique, impliquant des changements dans les contenus pédagogiques, les méthodes d'enseignement ainsi que les approches, les structures et les stratégies éducatives, conçus pour supprimer les obstacles existants, dans l'optique de dispenser à tous les élèves de la classe d'âge concernée un enseignement axé sur l'équité et la participation, dans un environnement répondant au mieux à leurs besoins et à leurs préférences. Si elle ne va pas de pair avec des changements structurels – par exemple, dans l'organisation, les programmes d'études et les stratégies d'enseignement et d'apprentissage, la scolarisation d'enfants handicapés dans des classes ordinaires ne relève pas de l'inclusion. En outre, l'intégration ne garantit pas automatiquement le passage de la ségrégation à l'inclusion»⁵.

L'école inclusive n'est donc pas l'école ordinaire intégrant des enfants en situation de handicap. Le modèle inclusif part du principe que les différences entre les individus sont normales et que c'est au système éducatif à s'adapter pour assurer sa mission auprès de chacun⁶. Il s'agit de la transposition scolaire de la vision sociale du handicap, relayée par la Convention relative aux droits des personnes handicapées : le handicap surgit lorsque les personnes vivant avec une incapacité – quelle qu'elle soit – ne peuvent pleinement participer à la société faute, pour celle-ci, de proposer des solutions adaptées⁷.

Compte tenu des nombreuses et complexes adaptations requises pour tendre à l'enseignement inclusif, le Comité des droits des personnes handicapées admet une réalisation progressive des obligations contenues à l'article 24 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, étant entendu que «les États parties ont l'obligation précise et constante d'œuvrer aussi rapidement et efficacement que possible pour atteindre la pleine réalisation de l'article 24»⁸.

⁵ Com. dr. pers. hand., *Observation générale n° 4 (2016) sur le droit à l'éducation inclusive*, CRPD/C/GC/4, § 11.

⁶ M. SHEVLIN, «Moving towards School for All», in G. de Beco, Sh. Quinlivan et J. E. Lord (éd.), *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 108.

⁷ Préambule, e), de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

⁸ Com. dr. pers. hand., *Observation générale n° 4, op. cit.*, § 40, s'appuyant sur CESCR, *Observation générale n° 3 (1990) sur la nature des obligations des États parties*, § 9.

La réalisation progressive des obligations découlant de l'article 24 passe notamment par une série de mesures structurelles destinées à améliorer l'accessibilité de l'enseignement, sur le mode de la «conception universelle»⁹: il s'agit de concevoir les locaux et les programmes de façon à les rendre adaptables à la diversité des besoins des apprenants. D'après le Comité des droits des personnes handicapées, des arguments de type budgétaire ne peuvent entraver la mise en œuvre d'un système d'éducation accessible à tous¹⁰.

Les mesures structurelles doivent être complétées par des mesures individuelles d'«aménagement raisonnables», que la Convention relative aux droits des personnes handicapées définit de la manière suivante:

« Article 2

Définitions

Aux fins de la présente Convention:

[...]

On entend par 'aménagement raisonnable' les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue 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;

[...]».

Contrairement à l'élaboration d'un enseignement universellement accessible, les aménagements raisonnables sont d'application immédiate, au sens où les États ont l'obligation de fournir ceux-ci dès qu'ils sont demandés¹¹. Dans la mise en œuvre de tels aménagements, la limite des ressources disponibles entre en considération, à certaines conditions: le Comité des droits des personnes handicapées souligne notamment que «les possibilités d'aménagement devraient être examinées à l'aune de l'ensemble des ressources éducatives disponibles dans le système éducatif et pas uniquement de celles disponibles dans l'établissement d'enseignement concerné»¹².

⁹ Définie à l'article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

¹⁰ Com. dr. pers. hand., *Observation générale n° 2 (2014) Article 9: Accessibilité*, CRPD/C/GC/2, § 25 et *Observation générale n° 4, op. cit.*, § 29.

¹¹ Com. dr. pers. hand., *Observation générale n° 4, op. cit.*, § 28.

¹² *Ibid.*, § 30.

Concernant la Belgique, la difficulté de passer d'un enseignement ségrégué à un système inclusif vient encore de s'illustrer dans une décision du Comité européen des droits sociaux, publiée le 3 février 2021 : «la situation de la Belgique emporte violation de l'article 17, § 2, de la Charte au motif que les enfants présentant une déficience intellectuelle ne jouissent pas d'un droit effectif à l'éducation inclusive en Communauté française»¹³.

Plus généralement, au regard d'un panorama international encore loin de l'inclusion scolaire, le système italien fait figure d'exception.

B. *L'exception italienne*

L'Italie est le seul État à connaître un système d'éducation presque entièrement inclusif, instauré par des réformes successives remontant aux années 1970¹⁴.

D'après la législation italienne, les personnes en situation de handicap sont scolarisées dans les classes ordinaires de tous les niveaux. Elles peuvent bénéficier, si nécessaire, d'une assistance spécialisée pour les aider à accomplir les activités pédagogiques, sociales ou d'hygiène personnelle en milieu scolaire¹⁵. Si le système italien n'est pas exempt de critiques et fait face à de nombreux défis, son statut de pionnier dans l'enseignement non ségrégué en fait un modèle d'inclusion scolaire¹⁶.

¹³ Com. eur. dr. soc., *Fédération internationale des Ligues des droits de l'homme (FIDH) et Inclusion Europe c. Belgique*, 9 septembre 2020, réclamation n° 141/2017. Ce Comité avait déjà conclu à la violation des articles 15, § 1^{er}, et 17, § 2, de la Charte sociale européenne relativement à la situation flamande : Com. eur. dr. soc., *Centre de défense des droits des personnes handicapées mentales (MDAC) c. Belgique*, 16 octobre 2017, réclamation n° 109/2014. Voy. E. DE SCHAUWER, I. VAN DE PUTTE, G. DE BECO, «Inclusive Education in Flanders, Belgium», *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, pp. 514-529; A. D'ESPALLIER, «Nog steeds hetzelfde liedje in (inclusief?) onderwijs», *T.J.K.*, 2018, pp. 313-321; L. VANCRAVEBECK, *op. cit.*, pp. 623 et s.

¹⁴ D. ANASTASIOUA, J. M. KAUFFMAN et S. DI NUOVO, «Inclusive education in Italy: description and reflections on full inclusion», *European Journal of Special Needs Education*, 2015, pp. 1-2; D. FERRI, «The Past, Present and Future of the Right to Inclusive Education in Italy», *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, p. 547.

¹⁵ Art. 13 de la loi-cadre n° 104 du 5 février 1992 pour l'assistance aux personnes handicapées, leur intégration sociale et la protection de leurs droits.

¹⁶ D. FERRI, *op. cit.*, p. 548.

Entre autres problèmes pratiques, les mesures de soutien prévues par la loi ne sont pas toujours fournies par les autorités locales, en raison de l'insuffisance de leurs ressources budgétaires. Face à ces situations, la Cour de cassation italienne a développé une jurisprudence intéressante en matière de non-discrimination. Dans plusieurs arrêts, en effet, elle a considéré que l'administration avait opéré une discrimination indirecte¹⁷ en ne répartissant pas équitablement les conséquences du manque de ressources: si l'administration, en raison d'une insuffisance de ses ressources, prive un élève en situation de handicap du soutien spécialisé auquel il a droit, sans réduire de manière équivalente les services destinés aux autres élèves, elle pose un choix discriminatoire¹⁸.

Comme mentionné aux points II et III ci-dessous, cette analyse inspire la Cour dans l'arrêt *G.L. c. Italie* et pose la question de sa transposition à d'autres contextes nationaux, à l'avenir.

C. La jurisprudence antérieure de la Cour

Ce point résume les enseignements de cinq affaires récentes concernant spécifiquement le droit à l'instruction de personnes en situation de handicap, au regard de l'interdiction de la discrimination.

L'affaire *Çam c. Turquie*¹⁹ concerne une jeune femme aveugle qui, bien qu'ayant réussi le concours d'entrée au conservatoire national de musique turque, avait vu son inscription refusée au motif que sa cécité la rendait inapte à suivre l'enseignement proposé par cette institution. Dans l'affaire *Enver Şahin c. Turquie*²⁰, le requérant est également étudiant, paralysé des membres inférieurs à la suite d'un accident survenu durant ses études et confronté au

¹⁷ La discrimination *indirecte* survient «lorsqu'en vertu d'une disposition, d'un critère ou d'une pratique apparemment neutre, une personne handicapée se voit désavantagée par rapport à une autre se trouvant dans une situation comparable, et ce, sans justification» (V. GHESQUIÈRE, I. HACHEZ et C. VAN BASSELAERE, «La discrimination fondée sur le handicap», in J. Ringelheim et P. Wautelet (dir.), *Comprendre et pratiquer le droit de la lutte contre les discriminations*, coll. CUP, vol. 184, Liège, Anthemis, 2018, p. 108). Voy. aussi M. SPINOY et J. VRIELINK, «Les notions de discriminations directes et indirectes», in *Les grands arrêts en matière de handicap, op. cit.*, pp. 187-221.

¹⁸ Arrêts n° 25011 du 25 novembre 2014, n° 25101 du 8 octobre 2019 et n° 9966 du 20 avril 2017, cités dans Cour eur. dr. h., arrêt *G.L. c. Italie*, 10 septembre 2020, § 19.

¹⁹ *Çam c. Turquie*, préc.

²⁰ *Enver Şahin c. Turquie*, préc.

refus de son université de procéder à un aménagement des locaux afin de lui permettre de poursuivre sa formation.

À la lumière du droit international, la Cour rappelle l'importance des principes d'universalité et de non-discrimination dans l'exercice du droit à l'instruction et souligne la reconnaissance de l'éducation inclusive, par les instruments internationaux, comme le moyen le plus approprié pour garantir ces principes fondamentaux²¹. Dans le domaine du handicap, affirme-t-elle, «l'éducation inclusive est sans conteste une composante de la responsabilité internationale des États»²². La haute instance précise également qu'il ne lui appartient pas de définir les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins éducatifs des enfants en situation de handicap, les autorités nationales étant mieux placées pour ce faire. Ces dernières doivent toutefois se montrer très consciencieuses dans les choix qu'elles posent en la matière, compte tenu de leur impact sur une partie particulièrement vulnérable de la population²³.

Dans ces deux affaires, la Cour conclut à la violation de l'article 14 de la Convention (interdiction de la discrimination), combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1 (droit à l'instruction), au motif que les autorités nationales n'ont pas suffisamment recherché un équilibre entre les divers intérêts en présence : ni les besoins concrets des requérants, ni les possibilités d'aménagements raisonnables destinés à y répondre n'ont été correctement évalués²⁴.

Entre les deux arrêts rendus en faveur de ces étudiants vivant avec des incapacités physiques, une décision du comité a rejeté la requête introduite par un enfant atteint «d'autisme atypique», qui se plaignait «d'avoir subi une atteinte discriminatoire à son droit à l'instruction en raison de son autisme»²⁵. Il semblerait que la formulation générale des griefs et la difficulté de vérifier certains éléments de fait aient conduit la Cour à constater l'absence d'une «négation systémique du droit à l'instruction du requérant en raison de son autisme [...]» ou d'«un manquement de l'État à ses obligations au titre de l'article 2 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14 de la Convention»²⁶. La Cour relève notamment que le droit interne garantit, en principe, le droit d'accès à l'instruction des enfants en situation de handicap et qu'en l'espèce, le requérant a finalement pu poursuivre sa scolarité en milieu ordinaire²⁷.

²¹ *Çam c. Turquie*, préc., § 64; *Enver Şahin c. Turquie*, préc., § 62.

²² *Enver Şahin c. Turquie*, préc., § 62.

²³ *Çam c. Turquie*, préc., §§ 66-67; *Enver Şahin c. Turquie*, préc., § 68.

²⁴ *Çam c. Turquie*, préc., §§ 68-69; *Enver Şahin c. Turquie*, préc., §§ 74-75.

²⁵ Cour eur. dr. h., décision *Sanlısoy c. Turquie*, 8 novembre 2016, § 33.

²⁶ *Ibid.*, § 69.

²⁷ *Ibid.*, §§ 63 et 68.

Vient ensuite la décision du comité rendue dans l'affaire *Dupin c. France*²⁸, concernant un enfant atteint d'autisme et scolarisé en milieu spécialisé. La mère de celui-ci, requérante devant la Cour, considère que le refus des autorités françaises d'assurer un suivi adapté de son fils au sein de l'enseignement ordinaire entraîne une violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1.

Tout en reconnaissant l'importance de l'éducation inclusive, la Cour rappelle qu'il ne lui appartient pas de définir les moyens à mettre en œuvre pour assurer les besoins éducatifs des enfants en situation de handicap²⁹. Au regard de l'analyse concrète de la situation par les autorités nationales, la Cour considère ici que les besoins de l'enfant concerné ont été minutieusement examinés et que la solution finalement retenue reste, dès lors, dans les limites de la marge d'appréciation de l'État³⁰.

Dans *Stoian c. Roumanie*³¹, la Cour tient un raisonnement similaire. Les requérants sont mère et fils. Ce dernier, atteint d'une infirmité motrice grave mais sans impact sur ses facultés cognitives, fréquente l'enseignement ordinaire. Les requérants se plaignent de l'insuffisance des aménagements mis en place, notamment parce qu'il est impossible à S. Stoian de se déplacer au sein des établissements scolaires sans l'aide de sa mère, L. Stoian.

La Cour analyse cette affaire sous l'angle de l'article 8 et de l'article 2 du Protocole n° 1, isolément et en combinaison avec l'article 14. Elle conclut à leur non-violation, principalement au motif que les autorités nationales ont sérieusement considéré les différentes options permettant à l'enfant de poursuivre sa scolarité et ont donc correctement recherché à ménager un équilibre entre les divers intérêts en présence³².

Trois constantes traversent ces affaires. La première est la reconnaissance de l'éducation inclusive comme le meilleur moyen d'assurer effectivement le droit à l'éducation des personnes en situation de handicap. La deuxième consiste à affirmer que la façon d'organiser concrètement le droit à l'éducation relève de la marge d'appréciation des États, qui doivent toutefois se montrer attentifs aux besoins de personnes particulièrement vulnérables, telles que les enfants et jeunes adultes en situation de handicap. Il en découle une troisième constante, qui réside dans l'attention prêtée par la Cour au raisonnement tenu par les

²⁸ Cour eur. dr. h., décision *Dupin c. France*, 18 décembre 2018.

²⁹ *Ibid.*, §§ 26-27.

³⁰ *Ibid.*, §§ 28-33.

³¹ Cour eur. dr. h., arrêt *Stoian c. Roumanie*, 25 juin 2019.

³² *Ibid.*, §§ 109-110.

juges nationaux : s'il appartient aux États de définir les meilleurs moyens de rendre effectif le droit à l'éducation, ils doivent rechercher consciencieusement quels sont ces moyens, par l'analyse concrète des besoins de la personne concernée et l'examen minutieux des différentes façons d'y répondre, compte tenu de l'intérêt de l'enseignement inclusif et des ressources disponibles.

II. L'arrêt *G.L. c. Italie*

A. *Faits et arguments principaux des parties*

La requérante, G. L., est née en 2004 et a été diagnostiquée comme « autiste non verbale ». En 2007, elle est entrée à l'école maternelle ordinaire, où elle a reçu un accompagnement personnalisé, conformément à la législation italienne³³. Bien que prévu par la loi, cet accompagnement cessa lors de l'entrée de la requérante à l'école primaire, en 2010. Au terme de sa première primaire, il fut décidé que la requérante doublerait cette année scolaire. Juste avant la rentrée de 2011, les parents de la requérante demandèrent à la commune d'Eboli, où ils résident avec leur fille, de mettre en place l'accompagnement prévu par la loi. N'ayant pas reçu de réponse de l'autorité locale en février 2012, ils payèrent eux-mêmes de quoi assurer un accompagnement scolaire à leur fille. En mai 2012, ils engagèrent des procédures devant les juridictions administratives, afin de faire constater le non-respect du droit de leur fille à l'accompagnement scolaire et d'obtenir réparation du dommage qui en découlait. Tant le tribunal administratif régional que le Conseil d'État ne retinrent pas la faute de la région, principalement au motif que celle-ci avait dû faire face à une diminution des ressources allouées par l'État.

Par une requête du 24 novembre 2015, la requérante invoque une violation de son droit à l'instruction, prévu par l'article 2 du Protocole n° 1, pour avoir été privée d'un accompagnement spécialisé durant ses deux premières années d'école primaire, années particulièrement importantes au regard des chances d'évolution et d'intégration sociale des enfants. Selon la requérante, cette situation est également constitutive d'une discrimination, au sens de l'article 14 de la Convention : en ne respectant pas le droit de la requérante à un accompagnement scolaire, l'État italien « a manqué à son obligation positive de garantie de l'égalité des chances aux personnes en situation de handicap »³⁴. La requé-

³³ Art. 13 de la loi-cadre n° 104 du 5 février 1992 pour l'assistance aux personnes handicapées, leur intégration sociale et la protection de leurs droits.

³⁴ *G.L. c. Italie*, préc., § 32.

rante s'appuie sur une jurisprudence antérieure de la Cour pour souligner que «la marge d'appréciation dont jouissent les États contractants pour équilibrer le droit à l'éducation avec d'autres intérêts, notamment financiers, est particulièrement restreinte, *a fortiori* dans le cas des personnes handicapées»³⁵. D'après la requérante, le refus de mettre en place l'accompagnement scolaire prévu par la loi relève d'un choix contestable de l'autorité locale, compte tenu des ressources dont elle disposait et des moyens que nécessite ce type d'accompagnement. Dans ce contexte, elle estime que l'argument de l'insuffisance des ressources budgétaires ne peut être retenu.

La réponse du gouvernement italien s'articule essentiellement autour des ressources budgétaires limitées de la région concernée et des mesures d'accompagnement mises en place par l'école de la requérante. Premièrement, le gouvernement fait état des difficultés financières rencontrées par la région de Campanie à la suite d'une loi de finances de 2011 : «[le montant alloué à cette région] s'est révélé insuffisant pour couvrir toutes les mesures de soutien scolaire une fois déduite la part réservée aux personnes atteintes de [sclérose latérale amyotrophique], pathologie qui par ailleurs est selon le gouvernement bien plus grave que celle de la requérante»³⁶. Deuxièmement, compte tenu de ce contexte budgétaire, le gouvernement estime que les mesures mises en place au sein de l'école elle-même ont suffi à garantir le droit de la requérante au soutien scolaire prévu par la loi. À l'appui de cet argument, le gouvernement produit une attestation du directeur de l'établissement précisant qu'entre 2010 et 2012, l'école a fourni à la requérante «une assistance de base et une aide physique, et a chargé certains de ses employés d'apporter une aide matérielle aux enseignants»³⁷, pour un montant total de 476,56 euros.

³⁵ *Ibid.*, § 43.

³⁶ *Ibid.*, § 46. La Cour ne relève plus, par la suite, l'argument étrange consistant à établir une hiérarchie entre la gravité d'un diagnostic d'«autisme non verbal» et de celui de «sclérose latérale amyotrophique», lesquels n'ont rien en commun, à ma connaissance, si ce n'est leur gravité. D'une part, on peut se demander quelles sont les échelles scientifiques permettant de mesurer – et comparer – la gravité du handicap découlant de ces pathologies, dans les divers domaines de l'existence. D'autre part, quand bien même l'exercice serait possible, il est douteux qu'il soit d'une quelconque utilité lorsqu'il s'agit d'analyser le respect du droit à l'éducation des personnes en situation de handicap.

³⁷ *G.L. c. Italie*, préc., § 12.

B. *Raisonnement de la Cour*

Pour la Cour, «le cœur du grief de la requérante réside dans l'allégation selon laquelle celle-ci a subi un traitement discriminatoire»³⁸, ce qui conduit la haute juridiction à analyser l'affaire sous l'angle de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1.

Elle commence par rappeler le caractère indispensable et fondamental du droit à l'instruction, tout en reconnaissant que son organisation concrète est onéreuse. L'État doit donc «ménager un équilibre entre, d'une part, les besoins éducatifs des personnes relevant de sa juridiction et, d'autre part, sa capacité limitée à y répondre»³⁹.

La discrimination interdite par la Convention consiste à traiter différemment des situations similaires ou, comme en l'espèce, à traiter de façon similaire des situations différentes, à moins que cette (absence de) distinction de traitement repose sur une justification objective et raisonnable⁴⁰. À cet égard, «les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement»⁴¹.

L'étendue de cette marge d'appréciation dépend toutefois de l'évolution du droit international et des consensus émergeant en la matière. Conformément à sa jurisprudence antérieure, la Cour relève dès lors les éléments susceptibles de réduire la marge d'appréciation de l'État : l'importance fondamentale de l'accès universel et non discriminatoire à l'instruction et la reconnaissance actuelle de l'éducation inclusive comme le moyen le plus approprié pour garantir ces principes fondamentaux. Elle insiste à nouveau sur le fait que l'éducation inclusive est «sans conteste une composante de la responsabilité internationale des États dans ce domaine»⁴². La Cour rappelle ensuite que la marge d'appréciation des États se voit restreinte lorsqu'il s'agit de respecter les droits fondamentaux d'une population particulièrement vulnérable, telle que les personnes en situation de handicap. Enfin, si l'affaire concerne un enfant en situation de handicap, la cause doit en principe être examinée à la lumière de l'intérêt supérieur de l'enfant⁴³.

³⁸ *Ibid.*, § 34.

³⁹ *Ibid.*, § 49.

⁴⁰ Entre autres, *Çam c. Turquie*, préc., § 54; *Enver Şahin c. Turquie*, préc., § 61.

⁴¹ *G.L. c. Italie*, préc., § 52.

⁴² *Ibid.*, § 53, reprenant l'expression utilisée dans *Enver Şahin c. Turquie*, préc., § 62.

⁴³ *Ibid.*, § 54, faisant référence à l'article 7, § 2, de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

Dans l'affaire *G.L. c. Italie*, la question qui se pose est celle de savoir si l'État a respecté ses obligations découlant de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1, lesquelles se traduisent en l'espèce par la mise en œuvre d'aménagements raisonnables, dans les limites de la marge d'appréciation reconnue à l'État. À défaut, la suspension de l'accompagnement scolaire durant deux ans devrait être considérée comme un traitement discriminatoire au regard du droit à l'instruction de la requérante.

En optant pour un enseignement obligatoire inclusif, le législateur italien a fait un choix dans le cadre de la marge d'appréciation qui lui est reconnue pour garantir l'accès à l'instruction. Toutefois, pendant deux ans, l'administration n'a pas mis en œuvre les aménagements raisonnables auxquels la requérante pouvait prétendre, en vertu de sa loi nationale⁴⁴. La Convention visant à garantir des droits concrets et effectifs, il revient à la Cour d'évaluer si l'administration avait des « raisons valables » pour ce faire, au regard du contexte italien mais aussi de l'évolution du droit international et européen⁴⁵.

Pour cerner les notions d'« aménagements raisonnables » et de « discrimination fondée sur le handicap », la Cour s'appuie sur les définitions données par la Convention relative aux droits des personnes handicapées : « selon cet instrument, les 'aménagements raisonnables' que les personnes en situation de handicap sont en droit d'attendre sont '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 à ces personnes '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' [...], et la discrimination fondée sur le handicap 'comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable' »⁴⁶.

Bien que la conception d'aménagements appropriés relève de la marge d'appréciation des États, la Cour entend vérifier si l'État italien, en l'espèce, a ménagé un juste équilibre entre les divers intérêts en présence⁴⁷.

L'État invoque principalement le manque de moyens, qui a empêché les autorités locales de mettre en œuvre le soutien scolaire spécialisé prévu par la loi, et le fait que l'école est malgré tout parvenue à assurer ce soutien, à ses propres frais. La Cour rejette toutefois d'emblée ce dernier argument, qui ne

⁴⁴ *Ibid.*, § 60.

⁴⁵ *Ibid.*, §§ 61 et 64.

⁴⁶ *Ibid.*, § 62, reprenant les définitions de l'article 2 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.

⁴⁷ *Ibid.*, §§ 63-64.

repose que sur une facture de 476,56 euros, sans précision quant aux mesures concrètement mises en place. Elle constate donc que, pendant deux ans, la requérante n'a pas reçu l'accompagnement spécialisé auquel elle avait droit⁴⁸.

La Cour relève ensuite que les juridictions internes ont avalisé l'argument de l'insuffisance des ressources sans procéder à une analyse précise, sous l'angle d'une éventuelle discrimination fondée sur le handicap: les besoins éducatifs concrets de la requérante n'ont pas été examinés et mis en balance avec les capacités financières limitées de l'administration; de plus, en dépit de la jurisprudence de la Cour de cassation italienne, il n'a pas été vérifié si le manque de ressources allégué avait eu un impact global sur l'offre de formation, sans distinction entre les enfants en situation de handicap et les autres. Sur ce dernier point en particulier, la Cour semble vouloir lier son raisonnement au contexte italien: « compte tenu d'une part du modèle d'inclusion scolaire adopté en Italie, où tous les élèves sont accueillis dans la même filière, et d'autre part de la jurisprudence de la Cour de cassation, les éventuelles restrictions budgétaires doivent impacter l'offre de formation de manière équivalente pour les élèves handicapés et pour les élèves non handicapés »⁴⁹.

La Cour conclut que les autorités italiennes n'ont pas suffisamment cherché à ménager un juste équilibre entre les intérêts en présence⁵⁰. La discrimination est d'autant plus grave, estime-t-elle, « qu'elle a eu lieu dans le cadre de l'enseignement primaire, qui apporte les bases de l'instruction et de l'intégration sociale et les premières expériences de vivre ensemble – et qui est obligatoire dans la plupart des pays »⁵¹. Ces considérations aboutissent au constat d'une violation de l'article 14 de la Convention, combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1.

Dans une opinion concordante, le juge Wojtyczek émet quatre réserves. Premièrement, il estime que la Cour devrait préciser certains standards sur lesquels elle appuie son raisonnement, tel que celui des « aménagements raisonnables ». Deuxièmement, il relève que la Cour semble lier la violation de l'article 14 de la Convention au non-respect de la législation italienne, ce qui, du point de vue de l'interdiction de la discrimination, n'est pas un élément suffisamment pertinent. Troisièmement, le juge condamne le raisonnement fondé sur la répartition équitable de l'impact du manque de ressources: d'après lui, la Cour n'a pas à formuler des recommandations quant à l'allocation des ressources étatiques. Quatrièmement, enfin, le fait que la Cour reconnaisse un

⁴⁸ *Ibid.*, § 66.

⁴⁹ *Ibid.*, § 68.

⁵⁰ *Ibid.*, § 70.

⁵¹ *Ibid.*, § 71.

consensus international autour de l'éducation inclusive est critiqué, en tant que prise de position sur la manière dont il faudrait éduquer les enfants en situation de handicap.

III. Cap politique et difficultés pratiques

De manière générale, la jurisprudence de la Cour en matière d'inclusion scolaire des personnes en situation de handicap reflète la dissonance, présente dans la majorité des États membres, entre la promotion de l'inclusion comme norme de référence et les difficultés concrètes à mettre en œuvre un système d'enseignement réellement inclusif⁵².

Face à la complexité des décisions politiques nécessaires pour amorcer la transformation des systèmes d'éducation, la Cour se montre compréhensive. En effet, elle semble elle-même chercher à préserver un certain équilibre entre la norme internationale de référence et les processus internes laborieux qu'appelle la réalisation effective de cette norme : la Cour rappelle donc le cap de l'éducation inclusive tout en limitant pour le moment son analyse au sérieux de l'évaluation, par les autorités étatiques, des divers intérêts en présence. Sur cette base, il est possible d'imaginer une jurisprudence progressivement plus nette et plus stricte.

Tout d'abord, une jurisprudence plus nette signifierait un cap de l'éducation inclusive plus précisément énoncé. La Cour n'est pas tenue de reconnaître aux obligations découlant de la Convention relative aux droits des personnes handicapées la même portée que celle qui s'impose aux États parties à cette convention. Toutefois, à partir du moment où elle fonde expressément son raisonnement sur certains concepts déployés par la Convention relative aux droits des personnes handicapées, il revient à la Cour d'en faire l'usage le plus précis et le plus cohérent possible, tout en indiquant éventuellement dans quelle mesure elle se démarque d'un raisonnement exclusivement fondé sur cette convention.

Sur le principe même de l'éducation inclusive, bien que la Cour souligne le consensus international, il semble qu'elle n'entende pas pour autant condamner toute forme d'enseignement spécialisé, contrairement à ce que préconise le Comité des droits des personnes handicapées⁵³. L'expression de « cap politique » renvoie à cette idée selon laquelle la Cour reconnaît l'importance d'une

⁵² M. SHEVLIN, *op. cit.*, pp. 112 et s.

⁵³ Com. dr. pers. hand., *Observation générale n° 4, op. cit.*, § 40.

progression en termes d'inclusion, sans condamner toute autre façon d'assurer le droit à l'instruction des personnes en situation de handicap.

Assurer une meilleure visibilité du cap de l'éducation inclusive implique également de distinguer soigneusement les concepts d'inclusion et d'intégration à l'instar, par exemple, du Comité des droits des personnes handicapées, dans l'observation générale précitée⁵⁴. L'affaire *Sanlisoy c. Turquie* révèle une confusion entre ces notions :

«La Cour constate ainsi que le droit d'accès à l'instruction des enfants en situation de handicap est en principe garanti *de jure* par le système éducatif turc, que ce soit sous la forme d'une éducation spéciale dans des établissements spéciaux ou d'une *éducation inclusive* au sein des écoles ordinaires. Le principe *de l'intégration de l'enfant en situation de handicap dans des écoles ordinaires* apparaît par ailleurs consacré par le droit interne comme un principe fondamental devant guider la mise en œuvre de l'enseignement dont l'intéressé devrait bénéficier»⁵⁵.

Dans les décisions et arrêts *Dupin c. France* et *Stoian c. Roumanie*, il semblerait également que la Cour, tout en insistant sur l'importance de l'éducation inclusive, fonde partiellement son raisonnement sur une obligation d'intégration : dans un cas, il est considéré comme avéré que l'enfant ne pouvait s'adapter à l'enseignement ordinaire, sans questionner le raisonnement des autorités à cet égard⁵⁶; dans l'autre, le fait que l'enfant n'ait, au contraire, jamais été déscolarisé, apparaît comme un argument en faveur des autorités étatiques, sans égard pour les sacrifices consentis par la mère du requérant pour assurer qu'il progresse dans ses études⁵⁷. Ce type de raisonnement se focalise sur la capacité de l'enfant concerné à s'adapter individuellement à l'établissement scolaire ordinaire, plutôt que sur la capacité d'adaptation de l'établissement à un enfant en situation de handicap.

Les moyens de l'enseignement inclusif doivent en outre se voir nettement circonscrits. En ce sens, la Cour pourrait affiner les contours de la notion d'«aménagements raisonnables», dont elle ne donne pas une définition univoque⁵⁸

⁵⁴ *Ibid.*, § 11.

⁵⁵ *Sanlisoy c. Turquie*, préc., § 63. Nous soulignons.

⁵⁶ *Dupin c. France*, préc., § 30; J. LIEVENS et M. SPINOY, *op. cit.*, pp. 713-714.

⁵⁷ *Stoian c. Roumanie*, préc., § 105; C. COJOCARIU (avocat de S. et L. Stoian), «Stoian v. Romania: the Court's drift on disability rights intensifies», *Strasbourg Observers*, 5 septembre 2019, consultable à l'adresse <https://strasbourgobservers.com/>.

⁵⁸ *G.L. c. Italie*, préc., opinion concordante du juge Wojtyczek, § 2, qui relève certains extraits prêtant à confusion.

et qui gagnerait à se voir clairement distinguée des obligations des États en termes d'accessibilité⁵⁹. Ainsi que l'a relevé le juge Lemmens dans son opinion dissidente, l'affaire *Enver Şahin c. Turquie* révèle une certaine confusion entre ces différentes obligations étatiques, au regard de la Convention des Nations Unies⁶⁰.

Une fois le cap de l'éducation inclusive plus précisément énoncé, la Cour serait à même d'analyser plus clairement la façon dont les États considèrent des aménagements raisonnables, au regard des divers intérêts en présence.

Par exemple, compte tenu de l'objectif d'inclusion, la scolarisation effective de l'enfant en situation de handicap s'avère peu importante: l'existence d'une discrimination dans l'accès à l'instruction n'entraîne pas *de facto* l'impossibilité absolue de suivre un enseignement. Dans l'examen de l'affaire *G.L. c. Italie*⁶¹, le fait que la requérante ait continué à fréquenter l'école n'est d'ailleurs plus mentionné comme un élément pertinent du raisonnement⁶².

Le poids parfois accordé au comportement des parents de l'enfant en situation de handicap est également questionnable. Ainsi, dans l'affaire *Dupin c. France*, la Cour relève spécifiquement que le père de l'enfant, contrairement à sa mère, est satisfait de l'enseignement spécialisé⁶³. À l'inverse, dans l'affaire *Stoian c. Roumanie*, la Cour souligne l'attitude peu coopérative de la mère de l'enfant, qui aurait refusé certains aménagements ou sollicité des services supplémentaires de la part des auxiliaires de vie⁶⁴. Dans un cas comme dans l'autre, l'intérêt de ces considérations semble limité, au regard d'une éventuelle discrimination dans l'accès à l'instruction: d'une part, la satisfaction d'un parent concernant un enseignement spécialisé peut n'être que le reflet d'un enseignement ordinaire insuffisamment inclusif⁶⁵; d'autre part, le fait d'être (parent d'un enfant) en situation de handicap n'implique pas l'obligation d'accepter telles quelles toutes les solutions proposées, comme l'avait d'ailleurs reconnu la Cour dans l'affaire *Enver Şahin c. Turquie*⁶⁶.

⁵⁹ En ce sens, V. GHESQUIÈRE, I. HACHEZ et C. VAN BASSELAERE, *op. cit.*, pp. 115-116.

⁶⁰ *Enver Şahin c. Turquie*, préc., opinion dissidente du juge Lemmens, §§ 2-5; sur la différence entre des aménagements raisonnables et des mesures structurelles, incluant un commentaire de l'affaire *Enver Şahin c. Turquie*, voy. X. DELGRANGE et V. GHESQUIÈRE, «Les aménagements raisonnables, des instruments obligatoires pour tendre vers l'égalité de traitement», in *Les grands arrêts en matière de handicap*, *op. cit.*, pp. 339-342.

⁶¹ *G.L. c. Italie*, préc.

⁶² *Contra: Sanlisoy c. Turquie*, préc., § 68; *Stoian c. Roumanie*, préc., § 105.

⁶³ *Dupin c. France*, préc., § 31.

⁶⁴ *Stoian c. Roumanie*, préc., §§ 107-108.

⁶⁵ J. LIEVENS et M. SPINOY, *op. cit.*, pp. 714-715.

⁶⁶ *Enver Şahin c. Turquie*, préc., §§ 69-72.

De manière générale, il semble hasardeux d'appuyer, même partiellement, le raisonnement sur l'attitude de la personne en situation de handicap ou sur celle de ses personnes de soutien. Les arrêts *Enver Şahin* et *Stoian*, cités ci-dessus, montrent que cela conduit à appréhender très différemment des attitudes qui semblent pourtant similaires⁶⁷. Au regard du modèle social du handicap, qui sous-tend l'idée d'éducation inclusive, la seule question à se poser est celle de savoir si l'État a effectivement cherché à identifier et à lever les barrières sociales et environnementales entravant l'exercice du droit à l'instruction de la personne en situation de handicap. Il ne s'agit pas ici de nier la possibilité d'attitudes contre-productives des citoyens demandeurs d'aménagements raisonnables, mais de questionner l'intérêt qu'a la Cour à s'y attarder lorsqu'elle analyse le raisonnement suivi par les autorités étatiques.

Enfin, l'arrêt *G.L. c. Italie* est remarquable en ce qu'il insiste sur la recherche d'équité dans l'impact des restrictions budgétaires. Si les aménagements raisonnables tiennent compte des ressources disponibles, il ne paraît pas objectivement justifiable que ces ressources soient systématiquement et prioritairement allouées aux services éducatifs ordinaires. Bien que cet argument s'inspire, en l'espèce, de la jurisprudence de la Cour de cassation italienne, sa généralisation semble possible, d'autant qu'elle rejoindrait une recommandation du Comité des droits des personnes handicapées: ce dernier incite en effet les États, lorsqu'ils évaluent la possibilité d'aménagements raisonnables, à tenir compte «de l'ensemble des ressources éducatives disponibles dans le système éducatif»⁶⁸. En pratique, une telle analyse se heurte aux logiques catégorielles d'allocations des ressources, mais ce n'est là que l'un des nombreux défis à relever par les sociétés qui visent l'inclusion, en général⁶⁹.

⁶⁷ D'autant que dans son opinion dissidente sur l'affaire *Enver Şahin*, le juge Lemmens reproche au requérant son attitude peu consensuelle: «S'il n'y a pas eu d'évaluation réelle des besoins du requérant et des conséquences de l'offre d'une aide humaine (voy. le paragraphe 71 de l'arrêt), j'estime que c'est au moins en partie dû à l'attitude adoptée par le requérant» (*Enver Şahin c. Turquie*, préc., opinion dissidente du juge Lemmens, § 11).

⁶⁸ Com. dr. pers. hand., *Observation générale n° 4*, op. cit., § 30.

⁶⁹ M. SHEVLIN, op. cit., pp. 119-120. Pour un exemple belge de casse-tête politique dû au décalage entre la logique de l'inclusion et des logiques catégorielles, voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, «La répartition belge des compétences en matière de handicap», in *Les grands arrêts en matière de handicap*, op. cit., pp. 100-119.