



AVIS

de la

**COMMISSION CONSULTATIVE
DES
DROITS DE L'HOMME
DU
LUXEMBOURG**

sur

« L'intégration des enfants à besoins éducatifs spéciaux »

Le projet d'avis fut préparé par la sous-commission « Éducation » de la CCDH au cours d'un certain nombre de réunions de travail et adopté lors de la réunion plénière de la CCDH le 19 décembre 2005.

* * *

Table des matières :

1. Intégration des enfants à besoins éducatifs spéciaux.....	3
1.1. Une question de droit.....	3
1.2. La notion d'intégration.....	3
2. Le droit international.....	5
2.1. L'obligation pour l'Etat d'assurer une éducation pour tous.....	5
2.2. L'obligation pour l'Etat de faire bénéficier l'enfant handicapé d'une éducation et d'une formation appropriées.....	5
2.3. L'obligation pour l'Etat de respecter le droit des parents.....	6
2.4. L'obligation pour l'Etat de prendre en considération l'opinion de l'enfant.....	6
3. Le contexte législatif national.....	7
3.1. La loi scolaire de 1912.....	7
3.2. La loi de 1973 sur l'Éducation Différenciée.....	7
3.3. La loi de 1994 modifiant celles de 1912 et de 1973.....	8
4. Etat des lieux.....	12
4.1. Les sources.....	12
4.2. La pratique de l'intégration au Luxembourg.....	13
4.2.1. Efforts entrepris par la société civile et le Gouvernement.....	13
4.2.2. Critiques.....	14
5. Recommandations.....	25

1. L'intégration des enfants à besoins éducatifs spéciaux

1.1. Une question de droit

La Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) s'est saisie elle-même du dossier de l'intégration des enfants à besoins spéciaux, parce que l'enjeu dont il s'agit touche aux droits fondamentaux de la personne humaine et met en cause les fondements mêmes d'une société qui se veut démocratique.

L'intégration ou la non intégration des enfants à besoins spéciaux est liée à un concept de société. Comme l'a formulé, avec à-propos, la Grande-Duchesse Maria Teresa dans son allocution de Noël 2003 : « D'Integratioun vun onse behënnerte Matbierger an ons Gesellschaft ass a bleift nämlech en Uleies, un deem e Land kann a muss gemooss ginn ».

En démocratie, tous les membres de la société, sans distinction aucune, ont même dignité et jouissent des mêmes droits. Le principe de non-discrimination ne permet pas qu'une certaine catégorie de citoyens, du fait de leurs déficiences par exemple, soit privée de l'exercice de ses droits fondamentaux. En effet, ces droits ne sont pas des privilèges que l'État pourrait accorder ou retirer à ses ressortissants selon son bon plaisir. Bien plus, l'État a l'obligation de créer les conditions indispensables pour garantir l'exercice effectif de ces droits, en l'occurrence, du droit à l'éducation, qui est un droit fondamental de la personne humaine. À ce titre, l'intégration d'enfants à besoins spéciaux dans l'enseignement ordinaire n'est pas une affaire de charité, mais une question de droit effectif.

C'est à l'école que doit se faire la socialisation d'enfants d'origines ethniques, de nationalités, de langues, de cultures, de religions ou d'aptitudes différentes. Que dire d'une école qui considère comme trublions des élèves qui ne correspondent pas à la norme, qu'ils soient par exemple hyperactifs, dyslexiques ou... surdoués, et les rejette hors de son enceinte ? L'école, à ce titre, n'est-elle pas l'image de la société ? Or l'école se doit d'être le lieu privilégié où s'apprennent des compétences sociales comme la tolérance, le respect de l'autre, la compassion aussi et la solidarité.

Dans sa préface à la *Déclaration de Salamanque* (juin 1994), Federico Mayor, Secrétaire général de l'UNESCO, appelle à des changements de politique fondamentaux afin de faire avancer l'objectif de *l'éducation pour tous* en promouvant une approche intégratrice des écoles qui doit leur permettre « d'être au service de tous les enfants, et en particulier de ceux qui ont des besoins éducatifs spéciaux ». Conscients du fait que les bons principes ne valent rien s'ils ne sont pas suivis d'actions concrètes, les participants de la *Conférence mondiale sur l'éducation et les besoins spéciaux* réunis à Salamanque du 7-10 juin 1994 ont adopté outre ladite *Déclaration de Salamanque* un *Cadre d'action pour l'éducation et les besoins éducatifs spéciaux*. Le défi à relever est de taille : il s'agira de développer « une stratégie éducative globale », de mettre en œuvre « de nouvelles politiques économiques et sociales », de réformer l'école ordinaire pour qu'elle devienne véritablement *UNE ÉCOLE POUR TOUS*.

1.2. La notion d'intégration

Remarquons d'abord que l'usage fait communément de la notion même d'intégration pose problème. « Intégrer » signifie selon *Le Petit Robert* « faire entrer dans un ensemble en tant que partie intégrante ». On ne saurait donc parler d'intégration qu'à propos de ce qui d'abord n'a pas été partie intégrante d'un ensemble. Or, s'agissant d'enfants à besoins spéciaux, qui oserait affirmer que ces enfants ne sont pas partie de l'ensemble de la société ? Le principe d'intégration est donc un principe discutable : si, au sein d'une même communauté, on parle d'intégration, ne faut-il pas dire alors qu'elle obéit au principe de ségrégation ? Cependant,

quand on aborde le problème d'un point de vue historique, il faut se rendre à l'évidence que la personne handicapée a été longtemps stigmatisée, écartée, voire rejetée hors de la société des gens dits « normaux ». La loi scolaire de 1912 qui bannit de l'école « les enfants atteints d'infirmités intellectuelles » porte un éloquent témoignage sur les mentalités de l'époque.

Quand on parle aujourd'hui d'intégration, de quoi parle-t-on au juste ? Parle-t-on de la seule intégration scolaire ou parle-t-on, plus généralement, de l'intégration sociale ? Nous pensons que l'on ne saurait parler de l'une sans parler de l'autre, qu'il n'y a d'intégration sociale sans intégration scolaire et vice-versa. Toutefois, quand dans la suite, il sera question d'intégration, c'est à l'intégration scolaire que nous penserons essentiellement. De plus, notre avis se limitera à l'intégration d' « enfants à besoins éducatifs spéciaux », c'est-à-dire d' « enfants et adolescents dont les besoins découlent de handicaps ou de difficultés d'apprentissage » (Déclaration de Salamanque, p.6.) tout en incluant les enfants présentant des troubles du comportement.

Quand, au Luxembourg, on utilise le terme d'intégration, on se réfère au fait qu'un enfant handicapé suit l'enseignement régulier dispensé dans une école publique, tout en bénéficiant d'un appui de la part du Service rééducatif ambulatoire (SREA), quelle que soit par ailleurs la façon dont il participe à l'enseignement. Selon les communes, les classes dites d'intégration sont confiées soit à deux enseignants soit à un enseignant assisté par un intervenant du SREA. À côté, il y a des centres de l'Éducation différenciée qui comprennent des classes dites de cohabitation.

Enfin, nous estimons que ce serait arrogance de notre part de vouloir nous prononcer de façon définitive sur le modèle d'intégration le plus approprié aux intérêts de l'enfant. Il existe, en effet, une pluralité de formes de besoins spéciaux qui peuvent demander des réponses différentes. Notre seul souci, ici, est de nous faire les porte-parole à l'égard du Gouvernement des critiques relatives à la politique d'intégration dont nous avons été saisis et d'en tirer quelques conclusions sur ce qui pourrait être amélioré.

La complexité et l'importance du dossier expliquent, pour une part sans doute, le temps exagérément long mis par les auteurs pour élaborer le présent avis. Conscients des limites qu'il comporte, ils n'en expriment pas moins le ferme espoir qu'il sera dûment pris en considération par les instances politiques concernées et qu'il contribuera à améliorer tant soit peu la condition aussi bien scolaire que sociale des enfants à besoins éducatifs spéciaux et, par voie de conséquence, de tous les enfants.

Afin de mieux cerner le problème de l'intégration des enfants à besoins spéciaux, nous avons jugé indispensable de poser dans la suite quelques jalons du droit international qui nous semblent les plus importants en la matière.

2. Le droit international

2.1. L'obligation pour l'État d'assurer une éducation pour tous

L'obligation pour l'État d'assurer une éducation pour tous les enfants, quels que soient leurs aptitudes et besoins, est inscrite depuis longtemps dans les grands textes du droit international.

Ainsi la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948 affirme que « toute personne a droit à l'éducation... » et que celle-ci « doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine... » (article 26). L'engagement pris par la communauté internationale d'assurer l'application universelle de ce droit, indépendamment des différences individuelles, a été renouvelé lors de la *Conférence Mondiale sur l'Éducation pour Tous* de 1990.

La *Convention relative aux droits de l'enfant* reconnaît « le droit de l'enfant à l'éducation » et demande à l'État partie de prendre des mesures « en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur base de l'égalité des chances » (article 28).

Le protocole additionnel à la *Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales* – protocole adopté en 1952 – stipule à son tour que « nul ne peut se voir refuser le droit à l'éducation ».

La *Charte des droits fondamentaux de l'Union* incluse dans le *Traité établissant une Constitution pour l'Europe* affirme que « toute personne a droit à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la formation professionnelle et continue » (article II-74). Elle interdit « toute discrimination fondée notamment sur ... un handicap... » (article II, 81).

2.2. L'obligation pour l'État de faire bénéficier l'enfant handicapé d'une éducation et d'une formation appropriées

Aux termes de l'article 23 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, les enfants mentalement ou physiquement handicapés ont le droit de bénéficier de soins spéciaux ainsi que d'une éducation et d'une formation appropriées pour leur permettre de mener une vie pleine et décente, dans la dignité, et pour parvenir au degré d'autonomie et d'intégration sociale le plus élevé possible. Le paragraphe 3 précise que l'aide dont ils bénéficieront doit être gratuite dans la mesure du possible et qu'elle doit être conçue de telle sorte qu'ils « aient effectivement accès à l'éducation, à la formation, ... à la préparation à l'emploi ... » dans le but d' « assurer une intégration sociale aussi complète que possible et leur épanouissement personnel... ». Les États parties s'engagent dans l'article 2 « à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment ... de leur incapacité ».

La *Charte des droits fondamentaux de l'Union* énonce en son article II-86 que « l'Union reconnaît et respecte le droit des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté. »

2.3. L'obligation pour l'État de respecter le droit des parents d'assurer l'éducation de l'enfant selon leurs convictions personnelles

Il est remarquable que la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* déjà reconnaît aux parents, « par priorité, le droit de choisir le genre d'éducation à donner à leurs enfants » (article 26, paragraphe 3).

L'article 2 du *Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales* dispose que « l'État, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques ».

De même, la *Convention relative aux droits de l'enfant* affirme que « les États parties respecteront ... le droit qu'ont les parents ou, le cas échéant, ... les tuteurs ou autres personnes légalement responsables de l'enfant, de donner à celui-ci, d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités, l'orientation et les conseils appropriés à l'exercice des droits que lui reconnaît la présente Convention » (article 5).

Enfin, la *Charte des droits fondamentaux de l'Union* énonce que « le droit des parents d'assurer l'éducation et l'enseignement de leurs enfants conformément à leurs convictions religieuses, philosophiques et pédagogiques » est respecté « selon les lois nationales qui en régissent l'exercice » (article II,74, paragraphe 3). Il semble donc que la *Charte*, tout en élargissant le champ d'application de ce droit des parents par rapport à la *Convention européenne*, en limite en même temps la portée en faisant état de particularités nationales.

2.4. L'obligation pour l'État de prendre en considération l'opinion de l'enfant

L'article 12 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* demande aux États parties de garantir « à l'enfant capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant » et affirme que « les opinions de l'enfant sont dûment prises en considération eu égard à son âge et son degré de maturité. »

La *Charte des droits fondamentaux de l'Union* reprend à son compte ce droit en reconnaissant que les enfants « peuvent exprimer leur opinion librement » et que « celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité » (article II,84, paragraphe 1).

3. Le contexte législatif national

3.1. La loi scolaire de 1912

La loi du 19 août 1912 introduit le principe de l'obligation scolaire pour tous les enfants âgés de six ans révolus. Le législateur de l'époque dispose toutefois qu'il peut y avoir des dérogations à ce principe en cas d'infirmité physique, alors que « les enfants atteints d'infirmités intellectuelles ne sont pas admissibles à l'école ».

Les communes étant chargées de l'organisation de l'enseignement primaire, c'est au pouvoir communal de décider de l'admission à l'école d'un enfant atteint d'infirmité physique ou intellectuelle.

3.2. La loi de 1973 sur l'Éducation différenciée

La loi du 14 mars 1973 « portant création d'instituts et de services d'éducation différenciée » demande à l'État de veiller « à ce que tout enfant qui en raison de ses particularités mentales, caractérielles ou sensorielles, ne peut suivre l'enseignement ordinaire ou spécial, reçoive dans le cadre de l'Éducation différenciée, l'instruction que requièrent son état ou sa situation » (article 1^{er}). La même loi déclare, en effet, que tous les enfants, quelle que soit la nature de leur infirmité, physique ou intellectuelle, « sont soumis à l'obligation scolaire » (article 3).

De nouveaux services sont créés afin de permettre une prise en charge différenciée d'enfants à besoins spéciaux. L'organisation et la gestion de ces services ne relèvent plus des communes, mais sont placées sous l'autorité de l'État. Trois ministères différents sont conjointement chargés de l'exécution de la nouvelle loi : l'Éducation nationale pour l'aspect éducatif, la Santé publique pour l'aspect médical, la Famille pour l'aspect familial et social. Mais comme le département de l'Éducation différenciée est du ressort de l'Éducation nationale, c'est cette dernière qui veille pratiquement seule à l'application du texte.

La loi de 1973 marque un progrès décisif par rapport à la loi de 1912. Elle reconnaît, en effet, que certains enfants ont des besoins spéciaux et exigent une prise en charge spécifique, à la fois en termes d'infrastructures et en termes d'encadrement pédagogique. L'Éducation différenciée est supposée répondre à cette exigence.

En ouvrant aux enfants à besoins spéciaux et à leurs parents la voie de l'éducation différenciée, le législateur, certes, n'exclut pas la possibilité pour un enfant à besoins spéciaux d'être admis dans l'enseignement ordinaire. Mais en parlant à ce propos de « transfert » (article 12), il valorise la voie de l'éducation différenciée au détriment de la voie normale qu'eût été l'admission de l'enfant à besoins spéciaux dans l'enseignement ordinaire. Il préconise ainsi pour l'enfant handicapé une voie à part des autres enfants, celle de l'éducation différenciée. Les parents qui voudraient que leur enfant soit scolarisé avec tous les autres enfants se voient contraints d'adresser à cet effet une demande à la Commission médico-psycho-pédagogique (CMPP) nationale créée aux termes de la loi de 1973, la décision finale revenant au ministre de l'Éducation nationale.

En résumé, la loi de 1973 a l'immense mérite d'introduire la scolarité obligatoire pour tous les enfants, quels que soient leurs capacités et besoins, mais en préconisant pour les enfants à besoins spéciaux la voie de l'éducation différenciée de préférence à celle de l'intégration, elle reste en deçà des attentes liées au modèle intégratif d'*UNE ÉCOLE POUR TOUS*.

3.3. La loi de 1994 modifiant et complétant celles de 1912 et de 1973

3.3.1. La loi de 1994 : un progrès indéniable

La loi de 1994 marque par rapport à la loi de 1973 un nouveau progrès indéniable sur la voie de l'intégration puisqu'elle offre à tous les enfants, quelles que soient « leurs particularités mentales, caractérielles, sensorielles ou motrices » la possibilité de fréquenter « une classe de l'éducation préscolaire ou d'une classe de l'enseignement primaire » (article 2). Elle est, en ce sens, l'expression de la volonté de ne plus stigmatiser les enfants affectés d'un handicap et de promouvoir leur épanouissement dans le contexte intégratif d'une classe normale.

Par rapport aux lois précédentes, la loi de 1994 introduit un véritable changement de paradigme : elle reconnaît explicitement que certains enfants ont des « besoins éducatifs spéciaux » et que l'instruction de ces enfants demande des approches pédagogiques et didactiques différenciées. Elle affirme, tout à la fois, le droit à l'éducation pour tous et le droit à la différence individuelle.

De plus, l'article 1^{er} de la loi stipule que c'est seulement « sous l'approbation de l'éducation nationale » que « le conseil communal peut... décider l'exclusion de l'école d'un enfant dont l'infirmité est tellement grave qu'il ne peut suivre les cours scolaires ou dont la présence constitue une grave perturbation de la vie scolaire ».

Cependant, la nouvelle loi ne vise pas la suppression des services de l'Éducation différenciée créés par la loi de 1973, mais elle se propose de tirer profit au maximum des compétences construites au cours de plus de vingt ans d'existence de ces services. Elle introduit pour les enfants à besoins spéciaux une alternative et prévoit qu'ils reçoivent « soit l'instruction appropriée dans un centre ou institut de l'éducation différenciée, soit l'aide et l'appui individualisé par un service de l'éducation différenciée dans le cadre d'une classe de l'éducation préscolaire ou d'une classe de l'enseignement primaire » (article 1^{er}). L'Éducation différenciée est redéfinie « comme institution d'aide, d'assistance et d'appui éducatifs et pédagogiques » (cf. l'exposé des motifs du projet de loi).

En fait, aux termes de la nouvelle loi, quatre possibilités sont offertes aux enfants à besoins spéciaux : 1. le maintien, comme par le passé, dans les structures spécialisées de l'Éducation différenciée, 2. la scolarisation dans une institution privée au Grand-Duché ou à l'étranger, 3. la fréquentation d'une classe de l'enseignement ordinaire (préscolaire, primaire ou post-primaire), 4. la scolarisation, à titre principal, dans une institution de l'Éducation différenciée et, complémentaiement, dans une classe de l'enseignement ordinaire (solution mixte).

3.3.2. L'intégration : un droit

La loi de 1994 instaure l'intégration comme un droit. Elle marque donc la fin, du moins en principe, de l'époque où « l'intégration (devait) être négociée entre les parents, les enseignants et tous les professionnels qui interviennent auprès (des) enfants » affectés d'un handicap (cf. l'exposé des motifs du projet de loi). Jusque là, l'admission d'un enfant dans une classe de l'enseignement ordinaire se réglait au cas par cas et dépendait de l'énergie et de l'habileté des parents à négocier celle-ci, comme du bon vouloir des professionnels concernés. Or, aux termes de la nouvelle loi, l'intégration cesse d'être une possibilité parmi d'autres, elle est affirmée comme un droit de la personne handicapée.

3.3.3. Le droit des parents de choisir la voie de l'intégration

Le texte de la loi de 1994 est clair : ce sont « les parents ou la personne investie de l'autorité parentale, qui décident parmi les possibilités que leur offre l'article 3 alinéa 2 précité » (article 2, point 5). Il revient certes à la Commission médico-psycho-pédagogique (CMPP) de faire examiner l'enfant par des experts, de faire entendre les parents par des personnes qualifiées et d'émettre une proposition d'orientation au vu d'un rapport établi par ces personnes, mais le pouvoir de la décision finale appartient aux parents.

M. Jean-Louis Chapellier note dans son Rapport¹ qu'en conséquence de la loi de 1994, le rôle de la CMPP a été considérablement modifié : d'un lieu de décision, elle est devenue, avant tout, un lieu de réflexion, de conseil, de suggestion.

Afin de mettre en lumière les nombreuses difficultés auxquelles se heurte aujourd'hui l'application de la loi de 1994, il nous paraît intéressant de jeter un coup d'œil sur les discussions qui ont précédé le vote définitif de cette loi à la Chambre des Députés.

3.3.4. La controverse relative au principe de l'autorité parentale

C'est le principe de l'autorité parentale qui, à l'époque, avait été à l'origine d'une très vive controverse.

Afin de « valoriser la volonté parentale », le projet de loi avait assurément permis aux parents d'exprimer une préférence, mais avait réservé au ministre le droit de décider en dernière instance de l'orientation d'un enfant « au cas où la personne ayant la garde de l'enfant refuse de se conformer à la proposition d'orientation émise par la commission (article F. du projet de loi). En effet, « la volonté des parents n'est pas nécessairement identique avec le plus grand bien de l'enfant », comme le constatait l'exposé des motifs.

De même, le Collège des inspecteurs avait demandé dans son avis de « ne pas faire des parents « la dernière instance » ». De son côté, le Conseil supérieur des personnes handicapées, sans mettre en cause la procédure de décision retenue par le projet de loi, avait seulement estimé « nécessaire de prévoir un recours contre la solution d'orientation préconisée par la commission médico-psycho-pédagogique ». Quant à elle, la Commission de l'Education nationale instaurée par la Chambre de Députés avait estimé qu'« il ne faut ... pas faire de la volonté parentale un critère décisif en matière d'intégration. Il n'est en effet que trop compréhensible que bon nombre de parents auront tendance à être trop ambitieux sur les objectifs scolaires pouvant être atteints par leur enfant ». La même commission avait certes noté que « toute décision sur la forme de la scolarisation de l'enfant est en fin de compte tributaire d'un arbitrage souvent difficile et délicat où tous les partenaires en cause devront prendre leurs responsabilités ». Mais, dans l'ensemble, aucune voix dissonante au chapitre ne s'était fait entendre jusqu'au jour où le Conseil d'Etat exprima son avis.

Le Conseil d'Etat fit d'abord remarquer qu'en vertu de la loi du 6 février 1975, « les droits relatifs à l'éducation de l'enfant appartiennent non pas à la personne ayant la garde de l'enfant, mais aux parents ou à la personne investie de l'autorité parentale. Il observa ensuite que les dispositions de l'article F. du projet de loi « dans la mesure où elles enlèvent aux parents ou à la

¹ Jean-Louis Chapellier : Evaluation de la pratique d'intégration scolaire au Grand-Duché de Luxembourg. Points de vue, constats, recommandations. Rapport final, mai 1999. Étude commanditée par Madame M.-J. Jacobs, Ministre aux Handicapés et aux Accidentés de la Vie.

Toutes les fois que nous mentionnerons dans la suite le nom de M. Jean-Louis Chapellier, nous nous référerons à ce rapport.

personne investie de l'autorité parentale le droit de décider eux-mêmes de l'enseignement et de l'éducation à donner à leur enfant, sont contraires aux articles 372 et 387-9 à 387-22 du code civil et risquent de violer des droits des parents tels qu'ils sont inscrits à l'article 2 du protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Il soulève enfin la question de principe de savoir « si l'État peut s'arroger à l'égard des parents d'enfants handicapés plus de droits d'intervenir dans l'éducation de ces enfants qu'il n'en a à l'égard d'autres enfants ».

Ce furent ces observations du Conseil d'Etat qui firent en sorte que l'article 10 de la loi de 1994 fut voté par la Chambre des Députés dans sa version définitive.

3.3.5.. Préalables de l'application de la loi de 1994

On peut observer d'une manière générale que, si l'on veut changer un état de choses peu satisfaisant, il ne suffit pas de faire voter une loi, il faut encore réfléchir aux conditions préalables de l'application de la loi et, surtout, s'en donner les moyens. Inscrire un droit dans un texte de loi est une chose, créer les conditions nécessaires pour sa mise en pratique en est une autre.

Dans son avis au projet de loi, le Conseil d'État avait déjà noté qu'« il est dans l'intérêt des enfants handicapés ... que (l') intégration soit bien préparée. Tout échec d'un projet d'intégration sera d'autant plus grave qu'il risque de mettre en cause une intégration ultérieure dans la vie professionnelle ».

Or, il faut reprocher à la Chambre des Députés d'avoir voté une loi en méconnaissance des implications qu'elle comporte et à l'État d'avoir mal préparé la mise en œuvre de cette loi.

Pourtant, les avertissements adressés en ce sens au gouvernement n'avaient pas fait défaut à l'époque.

Ainsi, le Conseil supérieur de l'Éducation nationale avait rendu attentif au « fait que cette intégration et cette assistance ne pourront être réalisées dans des conditions optimales pour toute la classe que si, parallèlement, on crée les structures et les infrastructures adéquates et si on prévoit une formation initiale et continue du personnel, des effectifs pas trop élevés ainsi qu'un cadre pluridisciplinaire élargi ».

Pour sa part, la Commission de l'Éducation nationale avait demandé « de prévoir certaines mesures d'accompagnement indispensables en vue d'améliorer la préparation et la sensibilisation des enseignants de l'enseignement primaire à la problématique de l'encadrement pédagogique des enfants handicapés ».

Le Conseil d'État, quant à lui, avait été clair et net en écrivant : « Le Conseil d'Etat aurait préféré que le ministère de l'Education nationale eût procédé en cette matière d'une manière plus pragmatique en créant ou en multipliant les classes pilotes favorisant l'intégration d'enfants handicapés. Ces classes existent çà et là. Il est regrettable que le projet ne relate pas les conclusions qu'il faille tirer de ces expériences. Il aurait ainsi été plus facile de déterminer le nombre maximum admissible des enfants handicapés par classe, les méthodes de travail à envisager, la préparation indispensable des enseignants, le genre et l'intensité de l'appui à envisager de la part de l'éducation différenciée, la collaboration avec les parents. Il aurait été utile de savoir s'il est nécessaire d'apporter des aménagements particuliers aux immeubles existants qui sont loin d'être tous adaptés aux besoins notamment des enfants handicapés ».

moteurs. Quel sera finalement l'équipement spécial dont les classes d'éducation préscolaire ou de l'enseignement primaire doivent être dotées ? »

Il regrette enfin que « le projet reste muet sur les dépenses budgétaires éventuelles que comporte ce changement de politique. »

Toutes ces réflexions amènent le Conseil d'État à « adopter à l'égard du ... projet (de loi) une attitude très réservée... »

Consciente des difficultés soulevées par la mise en œuvre de la loi de 1994, Mme M.-J. Jacobs, Ministre aux Handicapés et aux Accidentés de la Vie, fit appel en 1998 à un expert externe, afin de faire une évaluation de la pratique d'intégration scolaire au Luxembourg. M. Jean-Louis Chapellier, l'expert en question, présenta son rapport en mai 1999, formulant à l'adresse du gouvernement luxembourgeois un certain nombre de recommandations, 22 en tout, afin de faciliter l'intégration des enfants à besoins éducatifs spéciaux.

4. État des lieux

4.1. Les sources

Afin de préparer son avis, la sous-commission « Éducation » a cherché à réunir le plus d'informations possible, informations puisées à des sources les plus variées possible. Aussi, de février 2003 à septembre 2004, a-t-elle procédé, sous le sceau de la confidentialité, à un certain nombre d'auditions de personnes ayant une connaissance approfondie du dossier de l'intégration d'enfants à besoins spéciaux ; elle s'est penchée sur le Rapport final soumis par l'expert Chapellier et en a examiné les conclusions ; elle a lu attentivement le courrier des lecteurs très abondant publié dans la presse nationale au cours des dernières années – l'intégration des enfants à besoins spéciaux y étant l'objet d'un large débat contradictoire, passionné et passionnant – ; elle a consulté les Rapports 2003 et 2004 soumis par l'« Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand » (ORK) ; elle a pris en considération les réponses du Gouvernement aux questions parlementaires relatives à l'intégration.

De février 2003 à septembre 2004, la sous-commission a interrogé, dans l'ordre, les personnes suivantes :

Mme Jetty Ury-Entringer et M. Paul Dumont, représentants de l'association « Elteren a Pedagoge fir Integratioun »

Mme Marianne Vouel, directrice de l'Éducation différenciée

M. Michel Staff, éducateur au Centre de propédeutique professionnelle de Walferdange

M. Claude Schmit, secrétaire de la Fondation Autisme Luxembourg

M. Jean-Louis Chapellier, auteur du rapport commandité par Mme M.-J. Jacobs sur la pratique de l'intégration scolaire au Luxembourg

Mme Simone Heinen, inspectrice générale de l'Enseignement primaire

Mme Marie-Jeanne Helbach, chargée de direction du Centre d'Éducation différenciée d'Esch-sur-Alzette

M. Christian Wolzfeld, chargé de direction du Centre de l'Éducation différenciée de Luxembourg

M. Lucien Bertrand, chargé de direction du Service rééducatif ambulatoire

M. Philipp Scott, président d'Info-handicap

M. Jacques Schloesser, chargé de direction du Service d'intervention précoce orthopédagogique

Mme Marie Anne Rodesch-Hengesch, présidente de l'« Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand »

Pour composer l'état des lieux qui suit, la sous-commission a recueilli un grand nombre de témoignages émanant de différents acteurs, parents et professionnels. Nous présentons ces témoignages ci-dessous sous forme de constats synthétiques qui décrivent la situation de l'intégration sous l'angle de vue de leurs auteurs et qui ne sauraient en aucun cas être considérés comme reflétant une position de la CCDH.

4.2. La pratique de l'intégration scolaire des enfants à besoins spéciaux au Luxembourg

4.2.1. « La société civile et le gouvernement font d'importants efforts »

- En 2003/2004, 775 élèves ont été pris en charge dans des centres spécialisés de l'Éducation différenciée, 569 élèves ont bénéficié d'un appui en classe de la part du Service rééducatif ambulatoire, 3279 enfants troublés du langage écrit et oral ont été signalés au Centre de Logopédie, 58 enfants présentant des déficiences visuelles ont bénéficié d'un accompagnement de l'Institut pour déficients visuels. (« Chiffres clés de l'Éducation nationale. Statistiques et indicateurs 2003-2004 », mai 2005)
- Au cours de l'année scolaire 2001/2002, 442 enfants entre 3 et 15 ans étaient pris en charge dans des centres de l'Éducation différenciée, ce qui représentait 0,75 % d'un total de 59.120 enfants scolarisés. Il est intéressant de noter à ce propos que les pays de l'Union européenne où le pourcentage est inférieur à 1 % sont classés parmi les pays très intégratifs.
- On peut dire qu'en règle générale, le gouvernement n'est pas avare des moyens qu'il met à disposition pour développer les infrastructures, qui doivent sans doute être comptées parmi les meilleures en Europe.
- Le Ministère de l'Éducation nationale organise de nombreuses formations afin d'améliorer la compétence des enseignants et du personnel éducatif en matière d'intégration des enfants à besoins éducatifs spéciaux et de leur permettre, par exemple, de reconnaître plus rapidement différents troubles ou déficiences susceptibles de ralentir les apprentissages de base. Il faut dire aussi qu'au cours des six dernières années de nombreux colloques, conférences et séminaires ont été organisés par les différents ministères à l'intention des enseignants des différents ordres d'enseignement. Même si de nombreux enseignants critiquent le caractère lacunaire de cette formation, ils disposent de nombreuses possibilités pour compléter leurs connaissances dans le cadre de formations continues.
- De fait, quelles que soient les difficultés auxquelles ils doivent faire face, beaucoup d'enseignants font preuve d'un engagement exemplaire, prenant l'initiative de s'informer par eux-mêmes sur les différents handicaps et sur les pédagogies à mettre en œuvre dans chaque cas. Les inspecteurs interrogés par l'expert Chapellier ont constaté un remarquable effort des enseignants en faveur de l'intégration ; les cas de refus signalés à l'inspection seraient pratiquement inexistantes.
- Il convient de relever que le gouvernement et les communes s'engagent parfois dans des échanges transfrontaliers ou des collaborations avec d'autres pays, en particulier, avec des écoles ou des universités. À travers ces échanges on vise un transfert d'informations, l'élaboration de projets communs en matière de pédagogie en faveur d'enfants qui présentent des déficiences, quel qu'en soit le type.

- La création par le Parlement de l' « Ombuds-Comité fir d'Rechter vum Kand » (ORK) a apporté un changement important pour la défense des droits des enfants. En effet, par le biais de ses enquêtes et grâce aux prises de position de sa présidente, l'ORK a fait du problème des enfants handicapés un de ses sujets de préoccupation les plus importants. Dans ses Rapports annuels 2003 et 2004, l'ORK consacre des chapitres entiers aux droits fondamentaux des enfants à besoins éducatifs spéciaux et de leurs parents : il a contribué ainsi à stimuler l'intérêt de secteurs plus larges de la société pour le problème.
- Afin d'améliorer la situation des personnes handicapées au sein de la société, de nombreuses lois ont été votées par le Parlement : Depuis juin 2004, les personnes handicapées qui travaillent en atelier protégé ont le statut de salariés, ce qui leur permet une certaine autonomie financière. Tout nouveau bâtiment public doit être conforme à certaines normes d'accessibilité etc.
- Au cours des dernières dix années, de nombreuses associations se sont créées au sein de la société civile afin d'apporter une aide aux enfants et aux adultes handicapés ainsi qu'à leurs parents. Il suffit, pour s'en convaincre, de consulter le *GUIDE DU HANDICAP* édité par l'a.s.b.l. Info-Handicap, qui représente un grand nombre d'organisations actives dans le domaine du handicap. Cette association fait un travail considérable dans le domaine de l'information et de la sensibilisation de l'opinion publique aux problèmes des personnes handicapées, comme elle l'a fait notamment dans le cadre de l'Année européenne des personnes handicapées (2003). Signalons, dans le même ordre d'idées, que l'ONG Fairness a produit un CD ROM destiné aux parents et aux enseignants à des fins d'information sur la dyslexie et la dyscalculie.
- De nombreuses ONG ont élaboré des dispositifs permettant de prendre en charge des enfants handicapés et leurs familles, aussi bien dans le cadre de structures ambulatoires que stationnaires. Il faut souligner que certains projets n'ont vu le jour que grâce au dynamisme de ces associations qui, confrontées à la souffrance des familles, ont mis en place, les uns des lieux de vie, les autres des structures de soutien ou de prise en charge. L'engagement de nombreux professionnels a été exemplaire à cet égard.

4.2.2. Les critiques

4.2.2.1. « Le principe de l'autorité parentale n'est pas respecté »

- Des parents se sont plaints que le principe de l'autorité parentale en matière d'orientation d'un enfant handicapé ne soit pas respecté et que ce soit la Commission médico-psycho-pédagogique (CMPP) nationale – où les parents ne sont pas représentés – qui décide en fin de compte. Sur la question de savoir si les parents ont le droit de prendre connaissance du dossier relatif à leur enfant, les témoignages recueillis étaient contradictoires : parmi les personnes interrogées, les unes affirmaient que les parents ont ce droit, les autres le niaient catégoriquement. Quoi qu'il en soit, il reste que les parents ne sont pas entendus par la Commission nationale et qu'ils sont informés seulement après que la décision a été prise, de sorte que, bien souvent, ils se sentent exclus du processus de prise de décision. Les désaccords entre parents et CMPP ont été nombreux dans le passé et ont parfois conduit à des démarches judiciaires.
- Pour prouver le fait que la Commission nationale n'est pas infaillible, on a cité le cas d'enfants orientés vers l'éducation différenciée alors que, dans la suite, ils ont bien fait leur chemin dans l'enseignement régulier.

- Des parents se sont plaints d'être souvent traités de manière paternaliste, de ne pas être considérés comme des partenaires compétents lorsqu'il s'agit de décider de l'orientation scolaire de leurs enfants.
- Comment interpréter le principe de l'autorité parentale ? En réponse à une question parlementaire (23/09/03), Mme Brasseur, ministre de l'Éducation nationale, précise que « les parents ont certes le droit d'opter pour l'intégration de leur enfant dans une classe de l'éducation préscolaire respectivement de l'enseignement primaire, mais ils n'ont pas le droit de porter leur choix sur une classe précise, cette décision relevant toujours du domaine des autorités communales ». Or, il semble clair, en effet, que le droit des parents de décider de l'orientation scolaire de leurs enfants ne saurait impliquer celui de porter leur choix sur une classe déterminée.
- On a fait valoir que le principe de l'intégration des enfants à besoins éducatifs spéciaux comporte des limites. Qu'en est-il, a-t-on demandé, d'enfants atteints de handicaps graves ou de plusieurs handicaps, ou encore d'enfants qui souffrent de troubles du comportement tels que la voie de l'intégration n'est guère praticable ? Ne doivent-ils pas être pris en charge dans des structures spécialisées ? Peut-on, dans ces cas-là, maintenir le principe selon lequel la volonté des parents doit l'emporter sur l'avis d'experts pour décider de l'orientation d'un enfant handicapé ?
- L'expert Jean-Louis Chapellier pose la question de la décision parentale et écrit : « Toutefois, si nous entendons bien qu'elles sont exceptionnelles, nous savons aussi qu'existent des situations dramatiques où, de l'avis de tous, une décision parentale unilatérale a enfermé tant l'enfant intégré que le groupe classe, l'instituteur et les parents eux-mêmes dans une inacceptable souffrance. Il y a donc lieu de s'interroger sur la nécessité – ou non – d'une instance de régulation ou d'arbitrage ».
- Il faudrait tenir compte aussi de l'avis et de l'intérêt supérieur de l'enfant handicapé lorsqu'il s'agit de décider de son orientation scolaire, ainsi que le prévoit la *Convention relative aux droits de l'enfant*.
- Beaucoup de parents d'enfants à besoins éducatifs spéciaux craignent que la nouvelle loi scolaire ne marque une régression par rapport à la loi de 1994 et n'enlève à la personne investie de l'autorité parentale le droit de décider en dernière instance de l'orientation scolaire de l'enfant handicapé.
- Les membres de la CMPP nationale interrogés par l'expert Chapellier ont fait état de cas où une décision parentale unilatérale a eu pour l'enfant des conséquences néfastes.
- La CCDH a eu connaissance du cas d'un enfant souffrant d'un sévère handicap qui a été placé dans une institution à l'étranger contre la volonté de ses parents suite à une mesure de placement prise à son encontre par le tribunal de la jeunesse. Étant donné que cette mesure de placement entraîne *ipso facto* comme conséquence le transfert de l'autorité parentale à la personne ou à l'institution à laquelle l'enfant est confié, les parents se sont vu enlever, avec d'autres droits et devoirs à l'égard de leur enfant, également le droit de décider par eux-mêmes de son orientation scolaire. Dans le cas précité, les parents ont entamé une procédure en justice pour faire valoir leurs droits.

4.2.2.2. « La politique d'intégration a échoué »

- Le fait qu'au cours des dernières années, l'intégration a été un sujet d'après discussions dans la presse, le fait aussi que les conflits avec les parents d'enfants handicapés se sont multipliés, montrent à l'évidence que la loi de 1994 n'a pas été appliquée correctement et que la politique d'intégration n'a pas atteint ses buts.
- Beaucoup de personnes concernées par la question ont mis en cause un manque de volonté politique de la part des autorités communales ou étatiques.
- La « désintégration » d'un enfant à besoins éducatifs spéciaux, sa prise en charge par un centre de l'Éducation différenciée est vécue par certains parents comme un échec : ils craignent, en particulier, que l'abandon des apprentissages scolaires ne vienne aggraver le handicap. Ils se montrent soucieux à la fois de l'adaptation du programme scolaire au niveau réel de leur enfant et d'une valorisation de ses compétences.
- On a fait remarquer qu'au cas où l'intégration se soldait par un échec, l'expérience vécue par l'enfant à besoins éducatifs spéciaux était souvent pire que s'il avait été d'emblée orienté vers un centre de l'Éducation différenciée, parce qu'il la vivait comme s'il avait été exclu de l'école.
- On a fait observer que, face à la politique d'intégration, le nombre d'enfants fréquentant les centres de l'Éducation différenciée n'a pas diminué ; au contraire, de plus en plus d'enfants présentant des troubles du comportement seraient dirigés vers ces centres.
- L'ORK note dans son Rapport 2003 qu'« à l'heure actuelle l'intégration est l'exception et le placement en milieu spécialisé la règle ».
- Il ne faut pas se leurrer, nous a-t-on averti, au sujet de certaines mesures dites d'intégration qui, parfois, ne seraient que faux-semblants. On a cité les cas d'enfants handicapés qui, bien qu'admis dans l'enseignement régulier, ont été placés par l'enseignant à part des autres élèves et invités à se livrer à un passe-temps quelconque.
- La CCDH a eu connaissance du cas d'un enfant trisomique dont les parents, après avoir essayé tous les modèles éducatifs offerts au Luxembourg (centre d'éducation différenciée, enseignement régulier, classe de cohabitation), n'ont pas trouvé d'autre issue que de placer leur enfant dans un institut à l'étranger.
- Même dans le cas des enfants intégrés, il serait difficile de combattre la stigmatisation, puisque la prise en charge par le personnel du SREA est individuelle et que l'apprentissage se fait dans un contexte non social.
- Selon différentes sources, les conclusions du projet pilote mis en œuvre à l'école du Brill à Esch-sur-Alzette n'ont jamais été tirées, si bien que le projet serait resté lettre morte. L'enthousiasme qui animait au départ enseignants et parents résolus à mettre en pratique la loi de 1994 aurait cédé à un sentiment de résignation face à des problèmes pratiques insurmontables (problèmes causés par le grand nombre d'enfants demandant à être intégrés) et devant le désintérêt des responsables politiques. Le rapport final de l'ISERP attestant la faillite du projet n'a jamais été rendu public, à ce qu'il paraît. En conséquence, le nombre d'enfants placés dans des centres de l'Éducation différenciée aurait à nouveau augmenté.

- Les recommandations de l'expert Jean-Louis Chapellier à l'adresse du Gouvernement à la fin de son Rapport sur la pratique de l'intégration au Luxembourg n'auraient pas été suivies. Une des recommandations formulées par M. Chapellier avait pour objet une réorganisation du SREA, dans un souci d'une plus grande efficacité ; d'autres préconisaient une réorganisation des commissions aussi bien régionales que nationale.

4.2.2.3. « *L'organisation scolaire est déficiente* »

- Contrairement à ce que prévoit la loi de 1994, il paraît que les parents d'enfants handicapés se voient toujours réduits à négocier auprès des autorités communales et auprès d'enseignants « bienveillants » l'admission de leur enfant dans une classe de l'enseignement régulier. Les communes sont certes obligées d'offrir l'intégration, mais celle-ci dépendrait essentiellement de la bonne volonté des enseignants.
- On a soulevé la question de savoir si un enseignant peut refuser d'admettre un enfant handicapé dans sa classe, en arguant par exemple du nombre trop élevé d'élèves ou de la présence d'autres élèves à besoins éducatifs spéciaux (élèves de nationalités différentes, élèves présentant des troubles du comportement...), facteurs qui rendraient illusoire toute chance d'intégration véritable.
- En réponse à une question parlementaire (23/09/03), Mme Brasseur, ministre de l'Éducation nationale, explique qu'« il n'appartient pas aux enseignants de sélectionner les élèves qu'ils pensent leur convenir tout comme il n'appartient pas aux parents ou à leurs enfants de choisir l'instituteur. Il existe une procédure d'organisation scolaire bien déterminée ».
- On s'est demandé selon quels critères se fait la répartition des classes dans l'enseignement préscolaire et primaire. Quel rôle joue le principe d'ancienneté ? C'est en vertu de ce principe, semble-t-il, que l'instituteur peut choisir sa classe, sachant, par exemple, qu'il y aura ou qu'il n'y aura pas d'enfant handicapé. Il est arrivé, nous a-t-on appris, qu'une classe où devait figurer un enfant handicapé a été attribuée en fin de compte à du personnel très jeune, inexpérimenté ou insuffisamment formé.
- Dans certaines communes, des classes de l'enseignement primaire présentent, paraît-il, des effectifs trop élevés (jusqu'à 21) et comprennent quelquefois des enfants de 5 ou 6 nationalités différentes ou encore des enfants affectés de troubles du comportement.
- Selon l'ORK, les disparités quant aux effectifs des classes dans l'enseignement primaire varieraient de 12 à 22 élèves selon les communes (cf. Rapport 2004).
- On a fait remarquer que, souvent, les enseignants qui ont admis un enfant handicapé dans leur classe se sentent insuffisamment aidés et soutenus, que ce soit par les membres de l'inspectorat, par les services existants ou par les autres enseignants.
- Certains ont exprimé le regret que l'enseignement primaire ne soit pas hiérarchisé et qu'il n'y ait pas de directeur. L'absence de contrôle serait un facteur négatif en matière d'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux.
- On nous a informés que, pour les enfants à besoins éducatifs spéciaux, se pose le problème de la continuité scolaire. Que faire après la sixième année de l'école primaire ? Il n'existe point de structure comparable à la Commission nationale qui

réglerait le passage du primaire au secondaire, encore que la loi de 1994 inclut *expressis verbis* l'enseignement post-primaire.

4.2.2.4. « Les enseignants sont insuffisamment formés »

- La formation pédagogique des futurs enseignants en matière de handicap serait quasi inexistante. Les enseignants formés à l'Université du Luxembourg possèdent un certificat d'études pédagogiques et sont habilités à enseigner en éducation différenciée. Or, il paraît qu'une spécialisation n'a jamais été faite.
- Il semble que, le plus souvent, ce n'est pas mauvaise volonté mais crainte de commettre une erreur qui fait que certains enseignants rechignent à admettre un enfant handicapé dans leur classe. Aussi a-t-on insisté sur la nécessité, pour les enseignants de bénéficier d'une solide formation de base en matière de handicap leur permettant, par exemple, de reconnaître rapidement une dyslexie, une dyscalculie ou encore une hyperactivité et de mettre au point une approche pédagogique appropriée. En effet, bien des enfants courent le risque d'une « désintégration » à la suite de difficultés d'apprentissage ou de la découverte d'une dyslexie.
- Souvent, les enfants atteints de troubles du comportement, notamment les enfants hyperactifs qui présentent le syndrome ADS (Attention Deficit Syndrom), seraient l'objet de préjugés divers de la part d'enseignants ignorants ou mal informés, lesquels mettent sur le compte de la paresse, du manque d'intelligence voire de l'impertinence ce qui relève de la maladie. Il serait capital pour le développement normal de ces enfants qu'ils ne soient pas qualifiés de « Zappelphilipp » ou de « Träumlieschen » par certains enseignants, mais que les déficits comportementaux qu'ils présentent soient clairement reconnus pour ce qu'ils sont, à savoir des symptômes pathologiques.
- Des instituteurs interrogés par l'expert Chapellier ont considéré comme prioritaire et complexe le problème du dépistage d'un handicap et ont regretté le manque de connaissances sur la réalité du handicap de l'enfant – ce qui rend difficile l'évaluation de ses potentialités – tout comme le manque de connaissances « spécialisées ».
- On a déploré le fait qu'au Luxembourg, les enseignants ne sont soumis à aucune obligation de suivre une formation continue dans le domaine pédagogique.
- Le nombre d'enseignants disposés à coopérer au sein d'un projet d'intégration serait plutôt faible.
- Des inspecteurs interrogés par l'expert Chapellier se sont inquiétés de la présence d'enseignants non qualifiés : face à des situations complexes, des « chargés de cours » seraient peu outillés pour répondre aux problèmes concrets posés par l'intégration d'enfants à besoins spéciaux.
- On a critiqué le fait que la formation des enseignants relève de deux ministères différents, ce qui entraverait la coordination harmonieuse des activités, étant donné que le Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la recherche est responsable de la formation initiale alors que le Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle est responsable de la formation continue. Cette séparation des ministères rendrait difficile une politique cohérente en matière d'éducation.

- Des enseignants du préscolaire se sont plaints d'avoir été placés devant le fait accompli : invités à admettre un enfant handicapé dans leur classe, alors qu'ils n'avaient pas suivi de formation spéciale, alors qu'on leur refusait même de consulter le dossier de l'enfant, ils se seraient dans la suite retrouvés bien seuls face à des problèmes difficiles à gérer, vu le nombre élevé d'enfants à besoins éducatifs spéciaux à prendre en charge.
- L'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux, a-t-on souligné, demande de la part des enseignants une attitude positive et ne saurait se faire contre leur volonté. Dans tous les cas, l'attitude du personnel enseignant semble cruciale. Et la motivation, si elle ne se décrète pas, pourrait être favorisée par une solide formation pédagogique en matière d'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux et un encadrement adéquat.

4.2.2.5. « *Les différents acteurs sont mal informés* »

- On a jugé indispensable que les enfants « normaux » soient correctement informés sur un handicap que peut présenter un camarade de classe pour qu'ils soient prêts à l'accepter comme un des leurs. Les enfants handicapés, a-t-on souligné, ne veulent pas être traités comme des cas médicaux. Or, à l'école, une éducation portant sur le handicap serait ou bien inadéquate ou ferait totalement défaut.
- L'attitude, positive ou négative, des enfants « normaux » à l'égard d'un enfant handicapé et, par ricochet, le sentiment que peut éprouver celui-ci d'être accepté ou rejeté par le groupe sont, paraît-il, des facteurs déterminants dans le processus de l'intégration sociale.
- Les parents d'enfants « normaux » croient parfois que leurs enfants sont désavantagés, s'ils doivent partager la classe avec un enfant handicapé. Il importerait donc que les parents soient à la fois sensibilisés au problème des enfants handicapés et correctement informés sur la législation existante en la matière.
- En dépit des efforts fournis en ce sens dans le passé, la sensibilisation du grand public aux problèmes des personnes handicapées pourrait être améliorée.
- Des parents ont dénoncé le manque de formation des chauffeurs qui sont chargés d'assurer le transport d'enfants handicapés. On a même parlé d'un véritable scandale du transport des enfants handicapés : durées de trajets injustifiables, absence de personnel d'accompagnement, conditions de voyage qualifiées d'insupportables.

4.2.2.6. « *Les différents services présentent des insuffisances* »

- Le personnel du SREA serait recruté pêle-mêle et serait constitué d'un mélange de membres de professions différentes qui, souvent, manqueraient d'une formation adéquate. Les attentes justifiées de l'école seraient souvent déçues par la faible qualification de certains professionnels.²
- L'aide du SREA serait souvent accordée de façon disparate, alors qu'elle devrait être fonction des besoins réels des enfants. Dans un cas précis, le nombre d'heures d'appui

² Entre-temps la loi du 10 août 2005 a amélioré considérablement le statut des membres du personnel du SREA en transformant les contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, ce qui est la garantie d'une plus grande stabilité des équipes et d'une plus grande continuité dans leurs interventions.

initialement accordées au SREA aurait été réduit arbitrairement de 20 à 12 heures par semaine sur décision d'une Commission régionale.

- Plusieurs intervenants interrogés par l'expert Chapellier ont indiqué des insuffisances au niveau de l'organisation du travail (manque d'informations sur l'enfant, manque d'indications sur le projet d'intervention, manque de travail collectif) ; de plus, ils ont déploré le caractère rapide voire sommaire des procédures de recrutement et, plus fondamentalement, le principe d'une organisation strictement centrée sur la distribution quantitative du soutien.
- L'affiliation du SREA à l'Éducation différenciée a été jugée regrettable : c'est l'école qui devrait être responsable de l'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux. Ce statut ambigu du SREA aurait donné lieu, dans le passé, à des tensions et à des conflits entre les directions de l'Éducation différenciée et le SREA d'une part, entre inspectariat et SREA de l'autre.
- Des instituteurs ont déploré des lacunes dans l'organisation d'un appui qui fût concret et efficace.
- Dans les centres de l'Éducation différenciée, il y aurait un manque d'instituteurs, ce qui porterait préjudice à la progression scolaire des enfants pris en charge.
- Selon le Rapport 2003 de l'ORK, les transports par bus scolaire des enfants fréquentant des centres de l'Éducation différenciée sont souvent annulés, dès les premières gelées, pratique qui crée des situations de détresse aux parents empêchés de vaquer à l'exercice de leur activité professionnelle.
- Les parents d'enfants handicapés recevraient très peu d'aide ou d'information de la part des services qui s'occupent d'enfants en bas âge souffrant de difficultés.
- Selon le Rapport 2004 de l'ORK, le problème des enfants hyperactifs prend une dimension inquiétante : 400 enfants sont examinés en moyenne par an par le Service de Consultation et d'Aide Psychomotrice (SCAP) ; 55 figurent sur une liste d'attente ; en 2004, 850 enfants au moins se sont vu prescrire, sur ordonnance médicale, la Ritaline.
- Selon les membres de la CMPP nationale interrogés par l'expert Chapellier, la Commission n'aurait guère de prise sur le suivi effectif des décisions prises au cas par cas.
- Le rôle de la CMPP régionale a été mis en cause : elle déciderait du nombre d'heures d'appui en classe, sans diagnostic préalable ni indication du genre d'appui.
- Le rôle des inspecteurs dans le processus de l'intégration a été jugé négativement. La fonction de contrôle qu'ils assument ou devraient assumer à l'égard des centres de l'éducation différenciée est perçue comme peu claire.

4.2.2.7. « Il n'existe pas de concept global cohérent en matière d'intégration »

- On a déploré l'absence de concept global national cohérent en matière d'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux. L'intégration d'enfants à besoins spéciaux est un problème d'adultes et demande un diagnostic à la fois pédagogique, psychologique et médical. Il faudrait d'abord se mettre d'accord sur une classification commune :

Qu'est-ce qu'un enfant à besoins éducatifs spéciaux ? Comment distinguer les enfants qui ont des difficultés scolaires de ceux qui sont réellement déficients ? Comment évaluer leurs performances ? Comment assurer qu'ils progressent réellement au niveau scolaire ? Comment améliorer la collaboration entre enseignants et spécialistes ou entre ces acteurs et les parents ? Un tel concept global devrait permettre de déterminer les conditions à mettre en place pour que l'intégration ait des chances de réussir.

- M. Chapellier note que la mise en place d'une politique nouvelle, fondée sur le principe d'intégration scolaire, a créé au sein des structures de l'Éducation différenciée un climat de tension, une sorte de malaise. Il y aurait chez les professionnels de l'Éducation différenciée un questionnement légitime quant à la place des structures spécialisées dans le parcours d'intégration. Ils auraient souvent le sentiment que les expériences et les compétences acquises ne sont pas suffisamment reconnues, alors qu'elles pourraient ou devraient être intégrées dans les pratiques d'intégration (compétences en matière de diagnostic, de pédagogie individualisée, d'intégration sociale des jeunes etc.).
- On nous a signalé que l'évaluation du projet pilote mis en œuvre à l'école du Brill à Esch-sur-Alzette dans des classes d'intégration, si elle avait été prise en considération par les autorités politiques, aurait permis de dégager des conclusions importantes quant à la viabilité d'un projet d'intégration et de répondre à un certain nombre de questions essentielles pour la réussite d'un tel projet : Quelle doit être la compétence à la fois professionnelle et pédagogique des différents intervenants ? Quelles difficultés cause, en particulier, l'intégration d'enfants présentant des troubles du comportement ? Les mesures dites d'intégration sont-elles toujours efficaces : même si l'enfant handicapé est socialement intégré dans sa classe, l'est-il également au niveau de l'enseignement suivi ? Comment évaluer les progrès scolaires réalisés par l'enfant à besoins éducatifs spéciaux ? Quelle valeur attribuer au travail en équipe entre professionnels de formation différente ?
- Les membres de la CMPP interrogés par l'expert Chapellier, tout en reconnaissant la nécessité d'un organe national, ont fait état de la difficulté d'une vision d'ensemble, cohérente et réaliste de la politique d'intégration, étant donné le grand nombre d'acteurs concernés : écoles, services et métiers. Il y a, selon eux, un équilibre à construire entre les commissions régionales et la Commission nationale. Il y aurait surtout un modèle à repenser pour sortir d'une approche axée sur une logique strictement quantitative visant à distribuer des heures d'appui et défendre une approche globale, quantitative dont l'objet est d'accompagner des enfants et leurs familles dans un projet.
- Dans le domaine de la recherche, on a regretté l'absence d'études sur le long terme, la mise en œuvre de projets pilotes, les différents modèles d'intégration ayant donné des résultats contradictoires. On a regretté aussi l'absence d'une pédagogie universitaire susceptible de former des multiplicateurs sur le terrain.

4.2.2.8. « Le système éducatif est trop rigide »

- L'école luxembourgeoise est considérée comme très exigeante, étant donné que l'alphabétisation se fait dans une langue que les enfants ne parlent pas. C'est surtout l'apprentissage des langues, et du français, en particulier, qui est considéré comme un obstacle pour l'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux. La didactique reste centrée sur l'écrit, sur l'orthographe et la grammaire. Les enfants en grande difficulté scolaire sont non seulement les enfants affectés d'un handicap avéré mais aussi les enfants issus de l'immigration et les enfants présentant des troubles du comportement.

- En conclusion des recherches menées par l'ORK, près de 4000 enfants fréquenteraient des établissements scolaires en Belgique, en France ou en Allemagne (cf. Rapport 2004). Parmi les raisons évoquées par les parents pour inscrire leur enfant dans une école à l'étranger, l'échec scolaire au Luxembourg est la première raison citée.
- Le système éducatif luxembourgeois est souvent jugé comme trop rigide, trop sélectif et inégalitaire pour permettre l'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux. La prolifération de structures parallèles (classes d'attente et d'accueil, classes orthopédagogiques ou spéciales) illustre, semble-t-il, les difficultés du système éducatif traditionnel à gérer les problèmes d'enfants qui ne répondent pas tout à fait à la norme. La présence, au sein d'une classe, d'un enfant à besoins spéciaux – d'un enfant trisomique par exemple – qui réclame une aide spécifique de 8 heures par semaine peut constituer un élément de tension et une cause de difficultés. L'inflation de demandes d'assistance en classe en serait un indice supplémentaire.
- Plusieurs facteurs semblent faire obstacle à un changement de la pratique scolaire : un climat assez conservateur d'abord, et la mentalité individualiste des enseignants ensuite. On déplore généralement l'absence d'une culture de la collaboration, la mentalité dominante étant toujours celle du « chacun pour soi ».
- Pour expliquer leurs réticences à accepter un enfant handicapé dans leur classe, les enseignants renvoient souvent aux contraintes du programme scolaire imposé par le ministère de l'Éducation nationale, au risque de perturbation de la tenue normale des cours dû à la présence d'un enfant handicapé, au nombre croissant d'enfants dits « normaux » qui ont à leur tour des problèmes de comportement ou des difficultés d'apprentissage, aux effectifs trop élevés présentés par certaines classes.
- Pour garantir l'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux, des changements s'imposeraient au niveau de l'école : il faudrait passer d'une évaluation négative à une évaluation positive, l'enfant apprenant devrait être au centre des préoccupations, l'enseignement devrait être différencié, adapté à l'enfant, la formation des enseignants, axée exclusivement sur les programmes, devrait être révisée.
- Les programmes des matières à traiter en classe au cours d'une année scolaire semblent être trop contraignants pour laisser une marge de manœuvre suffisante à des mesures d'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux (plans d'étude individualisés etc.).
- Le nombre d'enfants présentant des troubles du comportement ou ayant des difficultés d'apprentissage qui sont orientés vers les centres de l'Éducation différenciée semble aller croissant, alors qu'il serait du devoir de l'enseignement régulier de les prendre en charge. Les enfants présentant des troubles du comportement seraient même automatiquement orientés vers l'éducation différenciée.
- Il paraît que la collaboration au sein des équipes pluridisciplinaires laisse souvent à désirer lorsqu'il s'agit, par exemple, de se concerter, d'établir un plan d'études individualisé, de faire le suivi, de corriger le plan établi au commencement de l'année etc.

4.2.2.9. « *Les moyens sont insuffisants ou inadéquats* »

- Toutes les écoles ne semblent pas encore être munies des infrastructures nécessaires pour permettre une prise en charge adéquate d'enfants à besoins éducatifs spéciaux.
- L'accessibilité de beaucoup de bâtiments publics aussi bien que privés pourrait être améliorée.
- Depuis la création du SREA, le statut de son personnel demeurait précaire, à ce qu'il paraît, et provoquait un va-et-vient constant parmi ses membres qui s'engageaient dans le secteur conventionné par l'État dès qu'ils en avaient la possibilité. On nous a signalé le fait qu'au cours d'une même année, un enfant handicapé s'est retrouvé devant trois personnes de référence différentes. En 10 ans, quelque 1000 personnes ayant travaillé pour le SREA, seraient parties au bout d'un certain temps. La conséquence de cet état de choses peu satisfaisant aurait été que beaucoup de membres du personnel étaient des débutants.
- Le SREA manquerait cruellement à la fois de moyens et de personnel : quelque 150 personnes seraient là pour encadrer quelque 1000 enfants (donnée relative à l'année 2004).
- Ailleurs, on a signalé le même manque de ressources en personnel : ainsi, les trois centres propédeutiques luxembourgeois (Walferdange, Warken, Clervaux) fonctionneraient avec 6 enseignants.
- Le mode de distribution des heures d'assistance aux équipes du SREA (5 à 6 personnes) a été mis en cause : 100 heures d'assistance en classe sont attribuées par ressort d'inspection (18 ressorts en tout), ce qui ferait que, sur quelque 2500 enfants au total, beaucoup restent sans aide. Les membres du SREA doivent travailler, semble-t-il, 40 heures par semaine : 26 heures d'assistance en classe, 14 heures à passer dans des ateliers de lecture et d'écriture.
- Les centres de l'Éducation différenciée souffrent d'un manque aigu de personnel, à ce qu'il paraît. Alors qu'au cours de 7 ans, le nombre d'enfants admis dans les centres de l'Éducation différenciée a augmenté d'un quart, aucun nouveau poste n'aurait été créé. En effet, la loi portant création des centres de l'Éducation différenciée ne prévoit pas la possibilité de faire un « splitting » lorsque le nombre maximal d'enfants par classe est atteint.
- La clef de distribution appliquée par l'État (numerus clausus) ferait en sorte que de nouveaux postes ne sont créés qu'au compte-goutte dans les centres de l'Éducation différenciée. C'est la Commission d'économie et de rationalisation qui décide du nombre de recrutements, et ce nombre ne serait jamais fonction des besoins réels.
- La CMPP nationale souffrirait elle aussi d'un manque de moyens et de ressources humaines.
- L'ORK déplore que trop peu d'activités de loisir soient offertes aux enfants à besoins spéciaux pendant les vacances d'été.
- On a fait remarquer que le Luxembourg ne possède pas les structures nécessaires, du moins en nombre suffisant, pour permettre la prise en charge d'enfants psychotiques ou souffrant de handicaps graves et qu'un grand nombre d'entre eux sont placés dans des

structures à l'étranger. Dans son Rapport 2003, l'ORK a signalé le fait qu'à la date du 12 novembre 2003, 107 enfants souffrant de troubles du comportement, de problèmes psychiatriques, d'hyper- ou d'hypoactivité étaient placés à l'étranger dans des institutions spécialisées ; le Rapport 2004 a donné le chiffre de 111 enfants (chiffre officiel).

5. *Recommandations*

Rappelant ici le principe de non-discrimination et les droits inhérents à la personne humaine tels le droit à l'éducation et le droit des parents d'assurer l'éducation de l'enfant selon leurs convictions personnelles ainsi que l'obligation pour l'État de garantir l'application de ces droits, la Commission Consultative des Droits de l'Homme (CCDH) formule à l'intention du Gouvernement un certain nombre de recommandations destinées à l'aider dans sa tâche, les unes liées à l'exercice effectif de ces droits, les autres inspirées par le bon sens dans un souci d'une plus grande efficacité.

1. *Une politique volontariste en matière d'intégration :*

La CCDH recommande au Gouvernement de mener ensemble avec les communes une politique volontariste en matière d'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux et de favoriser leur scolarisation dans l'enseignement régulier, notamment en prenant soin de mettre en place toutes les infrastructures nécessaires et en veillant à maintenir dans de justes limites l'effectif des classes d'intégration.

2. *Le maintien du principe de l'autorité parentale :*

La CCDH recommande au Gouvernement de maintenir le principe selon lequel les parents ou la personne investie de l'autorité parentale décident de l'orientation scolaire de l'enfant à besoins éducatifs spéciaux et de ne pas en faire un sujet de nouvelles controverses dans le cadre du projet de loi portant organisation de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire. Il est inconcevable, en effet, qu'une mesure d'orientation ait des chances de réussir si elle est prise contre la volonté des parents.

Ses membres sont bien conscients des difficultés que comporte l'application rigoureuse du principe lié à l'autorité parentale. Cependant, ils donnent à penser qu'on ne saurait accorder d'une main ce qu'on retire de l'autre, sans créer chez les tenants d'un droit (aux termes de la loi de 1994) un sentiment de frustration qui risque d'envenimer encore les rapports entre les différentes parties.

Nous proposons donc de faire en sorte que toute décision en matière d'orientation d'un enfant à besoins spéciaux soit le fruit d'un consensus, c'est-à-dire qu'elle soit prise dans le dialogue et la concertation au terme d'un processus d'information, de conseil et d'assistance réciproques entre parents et professionnels, de façon à valoriser aussi bien le droit des premiers que la compétence des seconds. En cas de désaccord profond entre parents et professionnels, il nous paraît indispensable de prévoir une instance de conciliation et d'arbitrage qu'il resterait à définir.

La CCDH recommande au Gouvernement d'analyser dans quelle mesure il serait opportun de changer la loi pour éviter que, dans le cas du placement judiciaire d'un enfant, les parents ne soient automatiquement privés du droit de décider par eux-mêmes de l'orientation scolaire de leur enfant.

Dans le cadre de ce processus de prise de décision, l'avis de l'enfant concerné et son intérêt supérieur devraient être dûment pris en compte.

3. *L'élaboration d'un concept intégratif global :*

Pour garantir que les efforts entrepris en vue de l'intégration des enfants à besoins spécifiques soient couronnés de succès, il faut disposer d'un concept intégratif global qui soit clair et cohérent. La CCDH recommande donc au Gouvernement de donner à l'Université du Luxembourg mission d'élaborer un tel concept qui tienne compte des réalités rencontrées sur le terrain. Ce concept pourrait être élaboré en concertation et en synergie avec des écoles et des universités à l'étranger.

Les conclusions formulées par l'expert Jean-Louis Chapellier à la fin de son Rapport pourraient être d'une grande utilité pour l'élaboration d'un tel concept.

4. *La mise en œuvre de projets pilotes :*

Pour que ce concept soit concluant, il est indispensable d'éprouver différents modèles d'intégration par la mise en œuvre de projets concrets qui devraient faire l'objet d'une évaluation constante. La CCDH recommande donc au Gouvernement d'initier de nouveaux projets pilotes en matière d'intégration d'enfants à besoins spéciaux ; ces projets devraient tenir compte des expériences d'intégration réalisées dans le passé, comme, par exemple, du projet des classes d'intégration mis en œuvre à l'école du Brill à Esch-sur-Alzette.

5. *L'initiation d'un large débat sur le système scolaire :*

Dans le cadre de la réforme de l'enseignement préscolaire et primaire, la CCDH recommande au Gouvernement d'initier un débat très large sur le système scolaire en vigueur au Luxembourg afin de promouvoir une vision participative de l'école et une culture de la collaboration, de combattre le cloisonnement des savoirs et de responsabiliser les différents acteurs au sein de projets à dimension collective.

La CCDH est d'avis, en effet, qu'il ne suffit pas, pour faire avancer les choses, de donner une formation adéquate aux futurs professionnels, mais qu'il faut faire en sorte que l'école en tant qu'institution puisse évoluer grâce à sa propre mise en question.

6. *La formation des enseignants :*

Comme mesure extrêmement importante et urgente, la CCDH recommande au Gouvernement d'améliorer la formation des enseignants – spécialement du préscolaire et du primaire – en matière d'intégration d'enfants à besoins éducatifs spéciaux, et cela à la fois à titre de formation initiale et de formation continue.

Pour que l'intégration de l'enfant dans l'enseignement régulier ait des chances de réussir, il est essentiel que l'enseignant sache mettre au point les méthodes pédagogiques appropriées sur la base d'un diagnostic établi par des professionnels compétents. La formation des futurs enseignants devrait donc inclure à la fois une formation de base en matière de handicap et une formation pédagogique spécialisée en matière d'intégration.

La formation pédagogique devrait comporter aussi une formation en matière de droits de l'enfant, fondée sur la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

En attendant, la CCDH recommande au Gouvernement de continuer à offrir aux enseignants des unités de formation dans le cadre de la formation continue et de réfléchir aux moyens de rendre l'assistance à ces formations à la fois plus attrayante et plus contraignante.

De façon complémentaire, la formation des enseignants devrait également se faire en situation, pour ainsi dire, grâce à la mise à profit des ressources offertes par l'Éducation différenciée et des compétences acquises par son personnel.

7. Une attribution des classes de l'enseignement primaire en vertu des qualifications :

La CCDH recommande au Gouvernement et aux autorités communales de prendre des mesures pour que, dans l'enseignement primaire, les classes où figurent des enfants à besoins spéciaux soient exclusivement et obligatoirement attribuées à des enseignants ayant bénéficié d'une solide formation pédagogique en matière de handicap.

8. Une plus grande hiérarchisation de l'enseignement primaire :

La CCDH recommande au Gouvernement de restructurer l'enseignement primaire et de créer un poste de directeur d'école, afin d'assurer un meilleur contrôle des mesures d'intégration et un meilleur suivi des enfants à besoins éducatifs spéciaux.

9. La création d'un organe de régulation ad hoc :

Il faut que tout projet d'intégration scolaire soit conçu dans la continuité et que sa planification se fasse dans le long terme. Afin de régler le passage du primaire au secondaire des enfants à besoins éducatifs spéciaux, la CCDH préconise la création d'un organe de régulation ad hoc, comparable à la Commission nationale, une redéfinition des responsabilités du Service de psychologie et d'orientation scolaire (SPOS) et un réexamen des procédures d'évaluation et de sélection en 6^e année d'études primaires en faveur des enfants à besoins éducatifs spéciaux.

10. L'intégration des centres de l'Éducation différenciée dans l'enseignement régulier :

Dans le cadre d'une restructuration des services de l'Éducation différenciée, la CCDH recommande au Gouvernement de réfléchir aux moyens de dissoudre les centres actuels et d'intégrer aussi bien le personnel que les classes de ces centres dans les structures de l'enseignement primaire et préscolaire. Des projets d'intégration qui se fondent sur la cohabitation donnent des résultats plutôt positifs puisqu'ils facilitent et normalisent les contacts entre enfants sur un même lieu.

11. L'introduction de référents professionnels :

La CCDH recommande au Gouvernement d'introduire un système de référents professionnels capables d'accompagner les parents dans leurs démarches auprès des

institutions et d'assurer l'interface dans les relations avec les différents services, afin de garantir une plus grande cohérence des interventions.

12. La mise en place des moyens nécessaires à l'application de la loi de 1994 :

Pour garantir l'application de la loi de 1994, la CCDH recommande au Gouvernement de mettre en place tous les préalables nécessaires à la fois en matière de structures et d'infrastructures, en matière de personnel et de formation de personnel.

La CCDH s'inquiète que les centres de l'Éducation différenciée manquent de ressources à la fois en personnel enseignant et en personnel encadrant : psychologues, assistants sociaux, médecins et médecins psychiatres dont le rôle est essentiel dans la prise en charge d'enfants à besoins spéciaux.

Le nombre excessivement élevé d'enfants handicapés placés dans des institutions à l'étranger montre, à l'évidence, que des efforts supplémentaires doivent être faits pour créer des structures d'accueil appropriées au Luxembourg et pour doter leur personnel d'une formation adéquate.

13. Une politique d'information et de sensibilisation en matière de handicap :

La CCDH recommande au Gouvernement de poursuivre sa politique de sensibilisation de l'opinion publique ensemble avec les associations de défense des droits des enfants à besoins spéciaux afin de combattre la stigmatisation et la ségrégation des personnes handicapées.

En particulier, la CCDH recommande au Gouvernement de mener ensemble avec les autorités communales des campagnes d'information et de sensibilisation à l'intention de tous les partenaires de l'école et, notamment, à l'intention des parents d'enfants non handicapés, afin de leur faire connaître la législation en matière d'intégration et de combattre les préjugés qu'ils peuvent avoir face à la présence en classe d'un enfant handicapé.

Comme l'attitude des autres enfants en classe est cruciale pour l'intégration d'un enfant handicapé, la CCDH recommande au Gouvernement de réfléchir aux moyens de faire dispenser aux enfants une information et une éducation appropriées en matière de handicap.

